

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 52

Tomo I

Marzo de 2018

Pleno y Primera Sala

México 2018

Impreso en México
Printed in Mexico

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 52

Tomo I

Marzo de 2018

Pleno y Primera Sala

México 2018

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo

Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger

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

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

PRIMERA SALA

Presidenta: Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Ministros José Ramón Cossío Díaz
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

Ministros José Fernando Franco González Salas
Javier Laynez Potisek
Margarita Beatriz Luna Ramos
Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	VII
Contenido.....	XIII
Advertencia.....	XV
Épocas.....	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo II).....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo II).....	XXXV
Cambios y Nuevas Adscripciones (Tomo II)	LXXXVII

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 5.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen criterios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas

5

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 665

Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 861

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1091

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 1113

Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 1149

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 1437

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 1445

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 3035

Subsección 2.

Sentencias que interrumpen jurisprudencia..... 3313

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia 3317

SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 3565

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y
Aisladas 3593

XII

Índice de Ejecutorias	3639
Índice de Votos Particulares y Minoritarios	3659
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	3683
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal	3705

OCTAVA PARTE

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

NOVENA PARTE

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

DÉCIMA PARTE

Otros índices

CONTENIDO

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

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

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

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

XIV

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

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

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

ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis jurisprudenciales y aisladas, de ejecutorias, de votos particulares y minoritarios, de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y de acuerdos; ello sin menoscabo de que en la *Gaceta Electrónica* también se publiquen, dentro de su Décima Parte, denominada "Otros índices", los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática. En la versión electrónica se contienen dentro de su Octava y Novena Partes, las sentencias dictadas por tribunales del Estado Mexicano en las que ejerzan el control de constitucionalidad o de convencionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 10., párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas cuya difusión se estime relevante por el Pleno o por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

XVI

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

b. TESIS AISLADAS

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

Ejemplos:

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

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

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

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

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

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

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

XVIII

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

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

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplo:

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

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

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

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

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

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

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

ÉPOCAS

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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

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

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

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 5.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS GENERALES ENMENDADAS MEDIANTE UNA FE DE ERRATAS, DEBE REALIZARSE A LA LUZ DEL TEXTO CORREGIDO.

II. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO ES INCONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN II, INCISO A), NUMERALES 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "... DE 1 DÍA DE NACIDO HASTA UN AÑO", 2, 3 Y 4, DE LA LEY NÚMERO 419 DE HACIENDA DEL ESTADO DE GUERRERO].

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN II, INCISO I), NUMERAL 4, DE LA LEY NÚMERO 419 DE HACIENDA DEL ESTADO DE GUERRERO].

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 108, FRACCIÓN II, INCISOS A), NUMERALES 1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE ESTABLECE "... DE 1 DÍA DE NACIDO HASTA UN AÑO", 2, 3 Y 4, E I), NUMERAL 4, DE LA LEY NÚMERO 419 DE HACIENDA DEL ESTADO DE GUERRERO].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 31 DE OCTUBRE 2017. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: GUADALUPE M. ORTIZ BLANCO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez del artículo 108, fracción II, inciso A), numerales 1, en la porción normativa "**de 1 día de nacido hasta un año**"; 2, 3 y 4 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, publicada en el número 104 Alcance I, del Periódico Oficial de dicho Estado, el 27 de diciembre de dos mil dieciséis.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a las siguientes:

I. Órgano legislativo: Congreso del Estado Guerrero.

II. Órgano ejecutivo: Gobernador del Estado de Guerrero.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.**

- Artículos 1o. y 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Artículo transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2014.

- Artículos 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- Artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

TERCERO.—Texto de las normas cuya invalidez se solicita:

"Artículo 108. Por legalización de firmas, certificaciones, dictámenes de documentos y copias emitidas por los servidores públicos facultados y adscritos a las secretarías, dependencias y demás organismos del Gobierno del Estado, se causarán derechos en unidad de medida y actualización, y conforme a las siguientes:

"...

"II. Certificaciones de otros documentos y actas de registro civil, cuando sean expedidas por la Coordinación Técnica y por sus oficialías correspondientes:

"A) Registro de nacimiento

"1. Registro de nacimiento de 1 día de nacido hasta un año, gratuito

"2. Registro de nacimiento de 1 año 1 día de nacido, hasta los 7 años 11 meses, 2.84

"3. Registro de nacimiento extemporáneo después de los 7 años 11 meses 1 día de edad, con autorización administrativa o información testimonial, 2.84

"4. Autorización administrativa de registro extemporáneo de nacimiento para personas mayores de 7 años 11 meses 1 día de edad, 4.94."

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** La promovente expuso, en síntesis, el siguiente argumento:

"Único. Las tarifas por registro de nacimiento extemporáneo de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero vulneran el derecho humano a la identidad, así como a la gratuidad del registro de nacimiento, por tanto transgreden los artículos 1o. y 4o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4o. constitucional; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

"El derecho a la identidad postula que toda persona, desde el momento de su nacimiento, debe acceder a una identidad, entendida como un conjunto de rasgos propios de un individuo que lo caracterizan frente a los demás, y que le dan conciencia de ella misma, por tanto, se relaciona con otros derechos fundamentales como el nombre, la nacionalidad, la filiación o la personalidad jurídica.

"...

"El Poder Legislativo del Estado de Guerrero, al establecer una tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento, está introduciendo una nueva manera de determinar un pago por el registro de nacimiento, que deviene en dos consecuencias: la primera, un cobro directo al registro y expedición de la primera acta de nacimiento y, la segunda, desincentiva a los padres a que acudan a hacer el registro de sus menores ante el cobro instituido, constituyendo así obstáculos reales para la mayoría de los mexicanos respecto a la obligación constitucional del Estado de garantizar el derecho a la identidad.

"La tarifa de cobro por el registro extemporáneo de nacimiento es un cobro carente de justificación constitucional, que afecta el derecho humano a la identidad y, además, crea obstáculos que impiden la realización efectiva del cumplimiento de la obligación de la garantía que la Constitución y los tratados internacionales imponen al Estado para asegurar el derecho a la identidad.

"Resulta inadmisibles la aplicación de cualquier cobro por la solicitud al Estado de tomar nota del nacimiento de una persona, pues el registro de nacimiento es el ejercicio de un derecho fundamental que está garantizado en la norma constitucional; de ahí que se estime inconstitucional la norma precisada.

"Con mayor razón cuando para la realización de este derecho existe un elemento externo y ajeno al gobernado, que recae directa y exclusivamente en el Estado, como es el reconocimiento unilateral mediante registro en los archivos donde se hace constar el estado civil. Lo que hace que el derecho de identidad se traduzca en una obligación de garantía para las personas y no en una concesión.

"...

"Es impropio cualquier cobro, en razón de que la Constitución Federal reconoce la gratuidad de ese derecho expresamente y no autoriza excepción alguna a la misma. Por tanto, la gratuidad del registro de nacimiento debe ser entendida como una prerrogativa universal, que es de accesibilidad directa e inmediata, en la que no puede tolerarse el cobro de ningún concepto por la ejecución de un acto, que en el fondo es una obligación de garantía del Estado; asegurar el derecho a la identidad.

"El registro de nacimiento debe ser entendido como un derecho que para su efectividad necesita de una actuación por parte de la autoridad, dicha

actuación se resume en una obligación de reconocimiento en los registros del Estado, sin lo cual no puede conseguirse su realización, pero esa actuación se debe a que el Estado funge como garante del derecho de identidad, de lo que se concluye que no es admisible la aplicación de ningún costo económico para el registro de nacimiento de una persona, porque ésta es una garantía inherente a su dignidad.

" ...

"El acto registral del nacimiento, por sí mismo, constituye un reconocimiento de existencia de otros derechos como son el nombre, la nacionalidad, la filiación, la personalidad jurídica y a su vez facilita la participación social de niños y niñas. En nuestro país, el registro de nacimiento es un presupuesto formal para el desarrollo y la inclusión en la vida económica, política y cultural, así como el pleno acceso a otros derechos esenciales como la protección de la salud, la educación, trabajo digno y socialmente útil, o derechos de carácter político, puesto que las actas de nacimiento son documentos públicos que se necesitan para el desarrollo de aspectos vitales desde el primer momento de vida de un individuo y hasta en su edad adulta.

" ...

"El registro de nacimiento es un derecho humano, así reconocido por diversos instrumentos internacionales, ratificados por México, entre los que se encuentran el Pacto Internacional sobre (sic) Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. En este último documento, se debe poner especial énfasis, pues destaca el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño indica (sic) que 'el niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos'. Por su parte, el artículo 8 manifiesta que 'los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares. ...'

"Ahora bien, la problemática descrita puede afectar en mayor medida a los niños y niñas que pertenecen a la población más marginada: niños y niñas indígenas; migrantes o hijos e hijas de migrantes; que viven en áreas rurales, zonas remotas o fronterizas, entre otros. Esto es así, porque las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son diversas a nivel legal, geográfico, económico, administrativo y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno. De entre ellos destacan los costos asociados al registro y

emisión del acta de nacimiento como una importante limitante, sobre todo para las personas con mayor marginación social. Por eso en determinados casos para muchas personas en condiciones económicas desfavorables, el costo del acta de nacimiento aunado a los gastos de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite correspondiente se convierte en una barrera que obstaculiza la realización del derecho pretendido, a la par que incumple la obligación de garantía.

"...

"Por las razones expuestas es que se solicita la invalidez de la norma impugnada, pues resulta incompatible con el adecuado marco constitucional y convencional de protección de derechos humanos que debe imperar en el Estado Mexicano, y se somete a juicio de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como único y último interprete constitucional, para que, previa la valoración de los argumentos planteados, estime la declaración de inconstitucionalidad de las leyes reclamadas para la preservación y garantía de los derechos de las personas."

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de veintisiete de enero de dos mil diecisiete se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente. El día treinta de ese mismo mes y año se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron la norma impugnada, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista al procurador general de la República.

SEXTO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** *****, en su carácter de consejero jurídico del Gobernador del Estado de Guerrero rindió, en síntesis, el siguiente informe (fojas 97 a 106 del expediente):

"El concepto de invalidez aquí resumido, en el que se alega violación a la Constitución Federal y tratados internacionales es infundado por los motivos que enseguida se exponen. En efecto, no existe violación alguna a los preceptos constitucionales e internacionales que señala el promovente, por las razones siguientes:

"Contrario a lo que sostiene el demandante, no es cierto que el artículo 108, fracción II, inciso A), numerales 1, en la porción normativa 'de 1 día de nacido hasta un año', 2, 3 y 4 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado

de Guerrero vulneren el derecho humano a la identidad, así como a la gratuidad del registro de nacimiento; en consecuencia, tampoco transgreden los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4o. constitucional; 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

"Lo anterior es así, en razón de que lejos de que contravenga los derechos consagrados en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4o. constitucional, el precepto legal combatido pretende que tales derechos se hagan efectivos.

"...

"Ahora bien, es evidente que el derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata al nacimiento, es inherente a toda persona humana, derecho que sin lugar a dudas tiene que hacerse efectivo en favor del recién nacido a través de su padre o madre.

"Es decir, a efecto de hacer válido el derecho del recién nacido, tales personas tienen la obligación de registrarlo de manera inmediata.

"Y si se toma en cuenta que el Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos, una forma de obligar a sus ascendientes a que procedan a realizar el registro del nacimiento de manera inmediata, es precisamente estableciendo un cobro al registro de nacimiento extemporáneo, sabiendo de antemano que si no realizan de manera inmediata el registro cumpliendo con su obligación, tal como lo exige la Norma Fundamental, se verán obligados a pagar el registro por la razón apuntada, de modo que con tal medida contenida en la ley combatida, lejos de violentar el derecho a la identidad se pretende que, al existir un cobro por la omisión, los obligados al registro lo realicen de manera inmediata, sabedores de que si no lo hacen oportunamente se harán acreedores al gravamen apuntado, sin que esto signifique que se pretenda inhibir a realizar el registro como lo indica la parte actora.

"Además, se considera que el legislador local en la ley que ahora se combate, definitivamente está garantizado el derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento, desde el momento en que señala que el registro del nacimiento será gratuito de 1 día de nacido hasta

un año, y con tal medida se cumple con lo mandatado en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el plazo de un año para registrar a un recién nacido, es un término prudente que bien puede ser considerado para que se actualice el supuesto hipotético relativo a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.

"De manera que si los obligados a presentar al recién nacido para su registro, lo hacen de manera inmediata a su nacimiento, dentro del primer año, plazo que se considera inmediato, el registro será gratuito tal como lo marca la ley combatida, y conforme lo indica el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que la autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.

"Luego entonces, es claro que el artículo 108, fracción II, inciso A), numerales 1, en la porción normativa 'de 1 día de nacido hasta un año', 2, 3 y 4 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, no contraviene los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tampoco el transitorio segundo del decreto que reforma el artículo 4o. constitucional, ni ninguna otra disposición de carácter internacional.

"En virtud de que la Ley Número 419 de Hacienda de Estado de Guerrero sí prevé la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, cuando el obligado presenta al recién nacido (respetando su derecho a la identidad y a ser registrado) lo presenta de manera inmediata a su nacimiento y que en la ley combatida se traduce en el año siguiente al en que éste ocurrió, de modo que el legislador local, para garantizar el cumplimiento de ese derecho y conminar al obligado a realizar el registro, ya que un registro realizado después de un año de nacido ya no puede decirse que haya sido inmediato, y tal medida desde luego incide el ánimo de los obligados al registro, para que lo realicen de manera inmediata, sabedores de que si no lo hacen oportunamente se harán acreedores del gravamen apuntado, sin que esto signifique que se pretenda inhibir a realizar el registro como lo indica la parte actora.

"Finalmente, se destaca de que con la ley combatida de ningún modo se inhibe, impide, limita o complica el acceso al registro, sino simplemente se impone un cobro por ser extemporáneo; es decir, por no realizarse de manera inmediata al nacimiento, pero como ya se dijo, si existe tal medida se implementa como un instrumento para garantizar el cumplimiento oportuno del derecho a la identidad y ser registrado del recién nacido."

SÉPTIMO.—**Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** *****, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió, en síntesis, el siguiente informe (fojas 40 a 94 del expediente):

"De la transcripción de los anteriores, (sic) se desprende que el Honorable Congreso del Estado de Guerrero tiene facultades expresas para legislar en materia de expedición de leyes y decretos, específicamente, legislar en relación con las leyes orgánicas de los Poderes de los Estados y órganos autónomos, en el caso concreto, para emitir la Ley de Hacienda del Estado de Guerrero.

"En consecuencia con lo anterior, el Congreso del Estado de Guerrero realizó el procedimiento descrito en líneas que anteceden, con el rubro (sic) procedimiento legislativo, por lo cual se emitió la ley antes señalada, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

"Ahora bien, esta autoridad sostiene que no existe razón jurídica alguna para afirmar que los artículos de la ley impugnada sean contrarios a la Norma Suprema, ni a las disposiciones contenidas en los tratados internacionales que cita el promovente.

"Contrario a lo sostenido por el demandante, este órgano legislativo considera que la ley impugnada se encuentra apegada al marco jurídico federal y a los tratados internacionales, respetando y garantizando la protección de los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y el principio pro persona.

"Por tanto, se estiman infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente Comisión Nacional de los Derechos Humanos; ello en razón de que el artículo 108 de la Ley de Hacienda, tildado de inconstitucional, no vulnera el derecho humano a la identidad, así como a la gratuidad del registro de nacimiento y no se contravienen disposiciones de la Norma Suprema por las siguientes razones:

"Con fecha diez de enero del año en curso, los diputados integrantes de la Comisión de Hacienda del Congreso del Estado, presentaron ante la plenaria, en sesión celebrada el día 10 de enero de 2017, la fe de erratas a los artículos 107 de los párrafos del 31 al 33 de la tabla, 108, fracción II, inciso A), numeral 1, inciso 1), numeral 13, 110, fracciones III y IV, y 212 de la Ley de Hacienda del Estado de Guerrero, misma que se aprobó enviar al Poder Ejecutivo; para su mejor comprensión se transcribe lo referente al artículo 108 fracción II, inciso A), numeral 1, inciso 1): (lo transcribe)

"De lo anterior se puede observar en el artículo que el promovente tilda inconstitucional, los integrantes de la Comisión de Hacienda agregaron el texto que determina que la primera copia certificada de nacimiento será gratuita, ante esto y analizando el artículo 108 ya corregido, en ningún momento es contrario a lo plasmado en el numeral 4o., párrafo octavo, constitucional, ni tampoco a los tratados que cita el promovente, pues el numeral es claro al establecer que el registro de nacimiento se hará de manera gratuita en el caso de la primera acta de nacimiento.

"Ahora, examinado el artículo 108 de la Ley de Hacienda en su nueva porción normativa, que fue publicado mediante la fe de erratas en el Periódico Oficial del Estado Número 4, el 13 de enero del año que transcurre, se hizo del conocimiento a esta Suprema Corte que el artículo señalado de inconstitucional no contrapone con nuestra Carta Magna, pues haciendo una comparación con el artículo 4o., párrafo octavo y el 108 de la Ley de Hacienda, el contenido de los numerales son, en esencia, la expedición de la primera acta de nacimiento es gratuita, se citan los numerales para mayor comprensión: (los transcribe)

"De los artículos antes transcritos, se desprenden los elementos consistentes en que todas las personas tienen derecho a la identidad, de ser registradas de manera inmediata a su nacimiento, así como a la expedición de la primera acta de nacimiento gratuita, estando en sintonía ambos artículos debido a la expresión 'expedición de la primera copia certificada de nacimiento será gratuita', no como lo alega el promovente que se violan los derechos de identidad y gratuidad al registro de nacimiento.

"De lo anterior, con la publicación de la fe de erratas mencionada en líneas que anteceden, este Poder Legislativo subsanó lo establecido por nuestra Ley Suprema, pues anteriormente el artículo 108 en su apartado de registro de nacimiento no era muy claro y preciso, y ante la corrección del numeral se tiene claridad sobre la gratuidad de la primera acta de nacimiento.

"Por otra parte, el promovente, al mencionar que la Ley de Hacienda Número 419, en su artículo 108, viola derechos humanos como la identidad y gratuidad, con la corrección del multicitado numeral se respetan los derechos de los niños a una identidad, pues tanto el Estado como los padres de los menores tienen la obligación de cumplir con este derecho humano, en razón de que el párrafo octavo de la Constitución Federal es claro, al plasmar que toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrada de manera inmediata a su nacimiento.

"Asimismo, en la Ley del Registro Civil del Estado, en su ordinario 4o., se tutela el derecho de la identidad y gratuidad de los niños y las niñas, plasmando lo establecido por nuestra Carta Magna, al estipular que el registro deberá ser inmediato al nacimiento. De lo antes señalado, esta autoridad responsable reitera que no se viola el derecho a la identidad, como lo alega el quejoso, ni mucho menos el derecho a la gratuidad; a continuación se transcribe el artículo 4o. de la ley en cita: (lo transcribe)

"Por otra parte, el promovente alega que la problemática puede afectar a los niños y niñas que pertenecen a la población más marginada que viven en áreas rurales. Ante esto, sabemos que el Estado de Guerrero cuenta con 81 Municipios, de acuerdo con la Ley del Municipio Libre del Estado de Guerrero en su artículo 9; en el mismo ordenamiento legal, en su ordinal 16 señala que los Municipios se dividirán en Comisarías Municipales. Ahora, en el presente caso, el Estado de Guerrero cuenta con poblaciones de las cuales hay un comisario como autoridad en cada comunidad.

"En ese sentido, de acuerdo con el Código Civil del Estado de Guerrero, en sus artículos 320, 321 y 322, nos indica que las declaraciones de nacimiento se harán dentro de los treinta días siguientes a éste; asimismo, también nos señala que en las poblaciones en donde no haya oficial del Registro Civil, el niño será presentado a la persona que ejerza la autoridad política, y ésta dará la constancia respectiva que los interesados llevarán al oficial del Registro Civil que corresponda, para que asiente el acta.

"También nos indica que el nacimiento será declarado por el padre o la madre, en defecto de éstos, por los médicos, cirujanos, matronas y otras personas que hayan asistido al parto. Asimismo, si el nacimiento se verificó en una casa distinta de los padres, por la persona en casa de la cual se haya realizado el alumbramiento. Para mayor apreciación se transcriben los numerales citados con anterioridad: (los transcribe)

"Además, de acuerdo a la Ley del Registro Civil del Estado de Guerrero, en su artículo 2o., establece que el Registro Civil es la institución de orden público y de interés social por medio de la cual los Municipios, en coordinación con el Gobierno del Estado, inscriben y dan publicidad a los actos y hechos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas; así también, en el artículo 23 de la citada ley alude a la creación, instalación, reubicación o cierre de las Oficialías del Registro Civil, corresponde a los Ayuntamientos, a propuesta del presidente municipal, con aprobación del Cabildo respectivo, previo dictamen aprobatorio que realice la Coordinación Técnica del Sistema del Registro Civil del Estado.

"Bajo esa directriz, también el ordenamiento legal, en su numeral 25, nos indica que las Oficialías del Registro Civil residirán en las cabeceras municipales y en cada una de las localidades en donde se autorice la apertura de alguna de ellas, conforme a las normas y disposiciones que el Ejecutivo Estatal, a través de la Coordinación Técnica del Sistema Estatal del Registro Civil, y por medio de los convenios respectivos, se transcriben los artículos para una mejor apreciación: (se transcriben)

"Cabe hacer mención que el Reglamento de la Ley del Registro Civil del Estado de Guerrero, en sus ordinales 72 y 73, regula lo relacionado con los Módulos Hospitalarios, oficinas que son dependientes de la Coordinación Estatal del Registro Civil que harán las veces de una Oficialía del Registro Civil estando ubicadas en las Unidades Hospitalarias de carácter público, en las cuales sólo se realizan registros de nacimientos y defunciones y, en determinados casos, la expedición de la clave CURP; señalando que el servicio del Registro Civil que se presten en los módulos hospitalarios será totalmente gratuito y los procedimientos generales para la operatividad de estas Unidades Administrativas del Registro Civil en los centros hospitalarios, se insertan en los ordinales antes citados: (se transcriben)

"Como puede verse en los numerales citados con antelación, en ningún momento se violan derechos fundamentales de los menores, ya que el Código Civil es claro al establecer que en las poblaciones donde no haya Oficial del Registro Civil, el niño será presentado ante la autoridad política, expidiendo la constancia respectiva del nacimiento, siendo responsabilidad de los padres proceder con el registro de nacimiento del menor y también el nacimiento será declarado por el padre o la madre, en defecto de éstos, por los médicos, cirujanos, matronas y otras personas que hayan asistido al parto.

"Lo alegado por el promovente resulta infundado, pues no existe tal marginación de la que menciona, protegiendo los derechos humanos de los niños y las niñas guerrerenses.

"Bajo esa premisa, las leyes invocadas en el informe nos indica que cada habitante del Estado de Guerrero puede tener acceso al derecho de identidad y gratuidad, pues en cada Municipio y cada localidad hay una Oficialía del Registro Civil para realizar un registro de nacimiento, por ende, en ningún momento se laceran derechos fundamentales como lo señala el demandante, ya que el Estado de Guerrero vela por el cumplimiento de estos derechos, estando plasmado en la legislación de la propia entidad.

"Cabe señalar que el Gobierno del Estado de Guerrero en coordinación con la Coordinación Estatal del Registro Civil realizan campañas en los Muni-

cipios y poblaciones para promover el registro de nacimiento de manera gratuita, orientando a la población a ejercer ese derecho fundamental de la identidad y gratuidad, tal y como lo establece lo dispuesto en los numerales (sic) 37, fracción VII, de la Ley del Registro Civil del Estado, en correlación con el reglamento en su ordinal 10, fracción V; artículos que son claros y precisos al cobijar los derechos humanos de los ciudadanos del Estado de Guerrero, debido a que, al implementar estas campañas estamos cumpliendo con las disposiciones de la Constitución Federal y los tratados internacionales en que México es Parte. A continuación se transcriben los artículos señalados con antelación: (se transcriben)

"Es pertinente hacer notar que en el Estado de Guerrero existen unidades hospitalarias en donde se atienden a los ciudadanos; una de las atenciones médicas, de acuerdo a la Ley Número 1212 de Salud del Estado de Guerrero en el artículo 79, es la del parto, en el entendido de que cuando los padres de familia se ven en la necesidad de registrar al recién nacido pueden acudir a los módulos del Registro Civil para realizar el registro de manera gratuita, recalando que el artículo 4o., párrafo octavo, de nuestra Constitución Federal es claro, al indicar que toda persona debe ser registrada de manera inmediata a su nacimiento; por lo anterior, el Estado de Guerrero procura los derechos de las personas garantizando a los habitantes de la entidad el derecho a una identidad y a la gratuidad.

"De lo antes mencionado, los padres deben registrar de manera inmediata a sus hijos, teniendo los medios para hacerlo (oficinas de registro civil, módulos hospitalarios, autoridad política de determinada población), pues tanto en los Municipios, como en los hospitales hay funcionarios públicos que prestan el servicio para realizar el registro de nacimiento de manera gratuita.

"Siendo esto que el concepto de invalidez invocado por el promovente resulta improcedente y, como consecuencia, infundado, debiendo esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declarar que dicho artículo es constitucional y, por lo tanto, válido; reiterando que al momento de la publicación de la fe de erratas, este Poder Legislativo procedió a corregir sobre la expedición de la primera acta de nacimiento será gratuita."

OCTAVO.—Intervención del procurador general de la República. No emitió opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante proveído de tres de abril de dos mil diecisiete, se decretó el cierre de la instrucción. (foja 128 de autos)

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su ley reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como por el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.¹

Así es, el cómputo inició el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis y venció el jueves veintiséis de enero de dos mil diecisiete, ya que la norma reclamada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el martes veintisiete de diciembre de dos mil dieciséis.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el jueves veintiséis de enero de dos mil diecisiete, se debe concluir que la acción es oportuna, como aquí se demuestra:

Diciembre de 2016						
D	L	M	M	J	V	S
				1	2	3
4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17
18	19	20	21	22	23	24
25	26	27	28	29	30	31

Enero de 2017						
D	L	M	M	J	V	S
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

¹ **"Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.—En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como 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.

La acción de constitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 108, fracción II, inciso A), numerales 1, en la porción normativa "de 1 día de nacido hasta un año", 2, 3 y 4 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, publicada en el Número 104 Alcance I, del Periódico Oficial del Estado de Guerrero, de fecha 27 de diciembre de 2016.

Legitimación en el proceso. Quien promovió la demanda de acción es el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso en términos de ley² y de acuerdo con la copia certificada de su nombramiento que obra a foja 25 del expediente.³

CUARTO.—**Causa de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Guerrero hizo valer la relativa a la extemporaneidad de la acción de inconstitucionalidad.⁴

² "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, ..."

³ Obra en autos copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por medio del cual, el Pleno del Senado de la República eligió a Luis Raúl González Pérez como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo comprendido del 2014-2019.

⁴ Causa prevista en los artículos 19, fracción VII, en relación con el 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Argumenta que el sello de recepción de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia demuestra que la acción de inconstitucionalidad se presentó el sábado 27 de enero de 2017.

No le asiste la razón, pues al reverso de la foja 22 del expediente se observan dos sellos: el primero de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fecha de 26 de enero de 2017, junto con la certificación de los documentos recibidos, y el segundo sello del 27 de ese mismo mes y año, que indica la recepción de la acción por parte de la Sección de Trámites de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad.

En ese sentido, la fecha válida para tener por presentada la acción de inconstitucionalidad es la de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, correspondiente al jueves 26 de enero de 2017, tal y como ha quedado establecido en el considerando relativo a la oportunidad.

QUINTO.—**Análisis del único concepto de invalidez.** Se impugna el artículo 108, fracción II, inciso A), numerales 1, en la porción normativa "**de 1 día de nacido hasta un año**", 2, 3 y 4 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, publicada en el Número 104 Alcance I, del Periódico Oficial del Estado de Guerrero de fecha 27 de diciembre de 2016. El argumento total es que todas esas disposiciones vulneran el derecho humano a la identidad, así como a la gratuidad del registro de nacimiento, en contravención con los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como el transitorio segundo del decreto que reformó el artículo 4o. constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil catorce, entre otras disposiciones de carácter convencional.

Es fundado el argumento.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 6/2016,⁵ sostuvo lo siguiente:

⁵ Resuelta el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis. **En relación con el punto resolutivo primero:** Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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 I y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones. La Ministra Luna Ramos estuvo ausente durante esta votación. **En relación con el punto resolutivo segundo:** Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar

"22. Para estudiar la problemática planteada, debe acudir al texto del artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución, así como al transitorio segundo del decreto de reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce.

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de la fracción VII, numeral 4), inciso B), de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, así como del numeral 4, inciso 4.1.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana, ambas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. **En relación con el punto resolutivo tercero:** Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de la totalidad del texto de los preceptos impugnados, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del texto de los preceptos impugnados, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la fracción II.6, numerales 2.1, en la porción normativa "nacimiento", 2.11 y 2.12, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Allende, así como de los numerales 18.2 y 18.3, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza, ambas del Estado de Chihuahua, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. La señora Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. **En relación con el punto resolutivo cuarto:** Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de la fracción VII, numeral 4), inciso C), de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Buenaventura, y del numeral 4, inciso 4.1.2, de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Galeana. Se aprobó por mayoría de diez 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 y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del numeral 18, en la porción normativa "Actas de nacimiento exento el día 09 de mayo", de la tarifa anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. **En relación con el punto resolutivo quinto:** 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 apartado IV, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua. **En relación con el punto resolutivo sexto:** 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.

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

"23. De los preceptos constitucionales citados se obtiene que (i) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar este derecho; (iii) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita; y, (iv) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.

"24. Con las disposiciones transcritas, el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce nuestra Constitución, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

"25. Tal es el caso del artículo 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.

"26. Obligación que también se prevé en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29.

"27. Lo mismo que por la Convención sobre los Derechos del Niño, que obliga al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de acuerdo con el texto de los artículos 7 y 8.

"28. Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional señalado es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento es categórica, sin posibilidad alguna de establecer excepciones a la misma.

"29. Incluso, en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar al proceso de reforma constitucional del artículo 4o. constitucional se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad; sin embargo, esta propuesta se suprimió por la cámara revisora, al elevar la gratuidad a rango constitucional, porque en sus propias palabras se quiso 'ir más allá de los compromisos internacionales'.

"30. Por consiguiente, si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona; por este motivo, el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y las leyes estatales no pueden fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

"31. En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el Texto Constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.

"32. De tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos, tal como ordenó el Constituyente Permanente."⁶

Antes de emprender el estudio de la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, es importante destacar que el trece de enero de dos mil diecisiete se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, la fe de erratas respecto del reclamado artículo 108, fracción II, inciso A), numeral 1, de dicha ley, para quedar redactado de la siguiente forma (lo subrayado es lo que se modificó con la fe de erratas):

⁶ Idénticas consideraciones se sostuvieron al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 7/2016 y 36/2016 resueltas el 22 de noviembre de 2016; y 6/2016 y 10/2016 resueltas el veintiocho de noviembre de 2016.

Antes de la fe de erratas	Después de la fe de erratas
<p>"Artículo 108. Por legalización de firmas, certificaciones, dictámenes de documentos y copias emitidas por los servidores públicos facultados y adscritos a las secretarías, dependencias y demás organismos del Gobierno del Estado, se causarán derechos en Unidad de Medida y Actualización, y conforme a las siguientes:</p> <p>Tarifas</p> <p>...</p> <p>II. Certificaciones de otros documentos y actas de registro civil, cuando sean expedidas por la Coordinación Técnica y por sus oficialías correspondientes:</p> <p>A) Registro de nacimiento</p> <p>1. Registro de nacimiento de 1 día de nacido hasta un año, gratuito.</p> <p>2. Registro de nacimiento de 1 año 1 día de nacido, hasta los 7 años 11 meses 2.84</p> <p>3. Registro de nacimiento extemporáneo después de los 7 años 11 meses 1 día de edad, con autorización administrativa o información testimonial, 2.84</p> <p>4. Autorización administrativa de registro extemporáneo de nacimiento para personas mayores de 7 años 11 meses 1 día de edad, 4.94"</p>	<p>"Artículo 108. Por legalización de firmas, certificaciones, dictámenes de documentos y copias emitidas por los servidores públicos facultados y adscritos a las secretarías, dependencias y demás organismos del Gobierno del Estado, se causarán derechos en Unidad de Medida y Actualización, y conforme a las siguientes:</p> <p>Tarifas</p> <p>...</p> <p>II. Certificaciones de otros documentos y actas de registro civil, cuando sean expedidas por la Coordinación Técnica y por sus oficialías correspondientes:</p> <p>A) Registro de nacimiento</p> <p>(F. de E., P.O. 13 de enero de 2017)</p> <p>1. Registro de nacimiento de 1 día de nacido hasta un año, <u>así como la expedición de la primera copia certificada de nacimiento</u>. Gratuita.</p> <p>2. Registro de nacimiento de 1 año 1 día de nacido, hasta los 7 años 11 meses 2.84</p> <p>3. Registro de nacimiento extemporáneo después de los 7 años 11 meses 1 día de edad, con autorización administrativa o información testimonial, 2.84</p> <p>4. Autorización administrativa de registro extemporáneo de nacimiento para personas mayores de 7 años 11 meses 1 día de edad, 4.94 ... "</p>

Ahora bien, este Tribunal Pleno ha sostenido que, tratándose de normas generales impugnadas en vía de controversia constitucional que han sufrido enmiendas a través de una fe de erratas, el estudio de su constitucionalidad debe realizarse a la luz del texto corregido, pero para no dejar en estado de indefensión a la parte actora, al mismo tiempo deberá identificarse la cuestión efectivamente planteada en los conceptos de invalidez formulados contra la primera norma publicada y, en su caso, suplir su deficiencia.

La jurisprudencia que así lo establece es la que a continuación se transcribe y que resulta aplicable por identidad de razones:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANÁLISIS DE LA NORMA IMPUGNADA CUANDO CON POSTERIORIDAD SE CORRIGE A TRAVÉS DE UNA FE DE ERRATAS. La fe de erratas en una disposición legal consiste en la corrección de errores cometidos en su publicación oficial, la cual tiene una presunción de validez de que efectivamente se subsanen errores tipográficos o incluso de coincidencia con la voluntad real del órgano legislativo. En este sentido, cuando en una controversia constitucional se impugne una norma que posteriormente fue corregida mediante alguna fe de erratas, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá analizar la norma a la luz del texto corregido, ya que el original se ha sustituido con la corrección realizada. Además, para no dejar sin defensas a la parte actora –toda vez que los conceptos de invalidez los planteó en relación con la primera norma publicada–, deberá identificar la cuestión efectivamente planteada para, en todo caso, suplir la deficiencia de la queja y atender a los conceptos de invalidez.". Décima Época. Registro: 159825. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, materia constitucional, tesis P/J. 30/2013 (9a.), página 45.

Pues bien, precisado lo anterior, la porción normativa que establece "**... de 1 día de nacido hasta un año**" del numeral 1 del inciso A) de la fracción II del artículo 108 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, así como el texto integral de los numerales 2, 3 y 4 del mismo inciso y fracción, resultan inconstitucionales, por contravenir lo dispuesto en el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal, así como el transitorio segundo del decreto de reforma constitucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, los cuales disponen que todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento, y el deber del Estado de garantizar este derecho mediante la expedición de la primera copia certifi-

cada del acta de nacimiento en forma gratuita, para lo cual, las entidades federativas establecerán las exenciones respectivas en sus leyes tributarias en un plazo no mayor a seis meses, el cual a la fecha ya concluyó.

No obstante lo anterior, la Ley de Hacienda 419 del Estado de Guerrero (en las disposiciones analizadas), lejos de disponer una exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento como lo mandatan las citadas normas constitucionales, prevé el pago de derechos por no registrar los nacimientos dentro del año de ocurridos, tal y como se describe a continuación:

Artículo 108, fracción II, inciso A), de la Ley de Hacienda del Estado de Guerrero, impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	
1. Registro de nacimiento de 1 día de nacido hasta un año.	Gratuita.
2. Registro de nacimiento de 1 año 1 día de nacido, hasta los 7 años 11 meses.	2.84 UMA
3. Registro de nacimiento después de los 7 años 11 meses 1 día de edad.	2.84 UMA
4. Autorización administrativa de registro de nacimiento después de 7 años 11 meses 1 día de edad.	4.94 UMA

Estas disposiciones evidencian que en el Estado de Guerrero existe la obligación legal de pagar determinados derechos por el trámite de registro de nacimiento a pesar de que, como se adelantó, este cobro está proscrito constitucionalmente.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que el numeral 1 del inciso A) de la fracción II del artículo 108 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, establezca la gratuidad del registro de nacimiento cuando se realice a partir del primer día de nacimiento y hasta el año de vida, en tanto que también condiciona el trámite a un lapso determinado que, de igual forma, está prohibido constitucionalmente, pues las leyes secundarias no pueden fijar plazos para que opere la exención del cobro de derechos por el registro.

Además, en la especie, la violación constitucional descrita se ve agravada, porque, además de obligar a las personas que no llevan a cabo el registro

del nacimiento dentro del primer año de vida a pagar una contribución, también se les impone un cobro adicional por la obtención de una "**... Autorización administrativa de registro extemporáneo de nacimiento para personas mayores de 7 años 11 meses 1 día de edad ...**"; con lo cual, se incrementa el costo para las personas que se sitúen dentro de este supuesto legal, sin tomar en cuenta que el derecho al registro del nacimiento se puede ejercer en cualquier momento, al margen de la edad del interesado y con independencia de que se requiera o no de un acto de carácter administrativo adicional para su realización.

En consecuencia, procede declarar la invalidez de la porción normativa que establece "**... de 1 día de nacido hasta un año**" del numeral 1 del inciso A) de la fracción II del artículo 108 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, así como la del texto integral de los numerales 2, 3 y 4 del mismo inciso y fracción.

SEXTO.—**Invalidez extensiva.** El artículo 108, fracción II, inciso I), numeral 4, de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, dispone lo siguiente:

"Artículo 108. Por legalización de firmas, certificaciones, dictámenes de documentos y copias emitidas por los servidores públicos facultados y adscritos a las secretarías, dependencias y demás organismos del Gobierno del Estado, se causarán derechos en Unidad de Medida y Actualización, y conforme a las siguientes:

"Tarifas

"...

"II. Certificaciones de otros documentos y actas de registro civil, cuando sean expedidas por la Coordinación Técnica y por sus oficialías correspondientes:

"...

"I) Otros:

"...

"4. Autorización administrativa de registro extemporáneo de nacimiento para personas mayores de 12 años 4.94 ... "

Ahora bien, de conformidad con la fracción IV del artículo 41, en relación con el artículo 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aunque este precepto no fue reclamado en forma destacada en el escrito inicial, este Tribunal Pleno advierte que igualmente genera un incremento en el costo del registro del nacimiento de las personas mayores de doce años, pues prevé el pago de una contribución adicional por la obtención de una "**autorización administrativa**" para personas mayores de 12 años, con lo cual nuevamente se infringe la obligación constitucional de mantener la gratuidad por la prestación de este servicio público, por lo que procede declarar igualmente su invalidez, al reiterar la misma violación analizada en el considerando que antecede.

Sirve de apoyo a la anterior conclusión el siguiente criterio:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.—Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal,

en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven.". Novena Época. Registro: 164820. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, materia constitucional, tesis P/J. 53/2010, página 1564.

En estas condiciones, procede declarar la invalidez extensiva del artículo 108, fracción II, inciso I), numeral 4, de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero.

SÉPTIMO.—**Efectos de la invalidez de las normas.** Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que emita este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al Texto Fundamental, de la siguiente forma:

1. En el numeral 1 de la fracción II, inciso A), del artículo 108 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero debe invalidarse la porción normativa "**... de 1 día de nacido hasta un año, ...**"; de modo tal que dicho numeral pueda leerse de la siguiente forma: "*1. Registro de nacimiento así como la expedición de la primera copia certificada de nacimiento. Gratuita.*"

2. Los numerales 2, 3 y 4 de la fracción II, inciso A), del artículo 108 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero debe invalidarse en su totalidad.

3. La invalidez decretada debe hacerse extensiva al numeral 4 de la fracción II, inciso I), del artículo 108 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, también en su totalidad.

La presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

Asimismo, deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como a cada uno de los Ayuntamientos de los Municipios del Estado de Guerrero, a que se refiere el artículo 27 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Por lo expuesto y fundado es de resolverse y se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de la porción normativa que establece: "**... de 1 día de nacido hasta un año, ...**" del numeral 1 del inciso A) de la fracción II del artículo 108 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, y la de los numerales 2, 3 y 4 del mismo inciso y fracción, así como la del numeral 4 del inciso I) de la propia fracción II del artículo 108 citado; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la causa de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, al análisis del único concepto de invalidez, a la invalidez extensiva, consistente en declarar la invalidez de la

porción normativa que establece: "... de 1 día de nacido hasta un año, ..." del numeral 1 del inciso A) de la fracción II del artículo 108 de la Ley Número 419 de Hacienda del Estado de Guerrero, y la de los numerales 2, 3 y 4 del mismo inciso y fracción, así como la del numeral 4, del inciso I), de la propia fracción II del artículo 108 citado, y a los efectos de la invalidez de las normas.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte 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 23 de marzo de 2018 a las 10:26 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 26 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL CUAL DERIVARON LAS NORMAS IMPUGNADAS DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS (DECRETO 366 POR EL CUAL SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIO-

NAN DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DEL POTENCIAL INVALIDATORIO DE LAS IRREGULARIDADES ACONTECIDAS EN AQUÉL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO POR EL QUE SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, MEDIANTE DECRETO 366, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. CONTEXTO NORMATIVO QUE LO RIGE.

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. ASPECTOS RELEVANTES DEL QUE DIO LUGAR AL DECRETO 366 POR EL CUAL SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE (DECRETO 366 POR EL CUAL SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

V. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. AUSENCIA DE POTENCIAL INVALIDANTE DEL ENVÍO EXTEMPORÁNEO DEL PROYECTO DEL ORDEN DEL DÍA DE LA CONVOCATORIA A SESIÓN Y DE LA FALTA DE CIRCULACIÓN DEL DICTAMEN CON VEINTICUATRO HORAS DE ANTI-CIPACIÓN (DECRETO 366 POR EL CUAL SE REFORMAN, DEROGAN Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL PRIMERO DE JUNIO DE DOS MIL DIECISIETE).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. EL QUE DIO ORIGEN A LA NORMA IMPUGNADA NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE DEBIDO PROCESO,

LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA, DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA.

VII. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTAR DE UNA FORMA ESPECÍFICA DICHS PRINCIPIOS, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO Y A SU FINALIDAD (ARTÍCULO 175 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VIII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ELIMINACIÓN DE LA ASIGNACIÓN AUTOMÁTICA DE UN DIPUTADO POR ESTE PRINCIPIO A TODOS LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE ALCANCEN EL UMBRAL DEL TRES POR CIENTO DE LA VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA, INDEPENDIEMENTE DE LOS TRIUNFOS DE MAYORÍA QUE HUBIESEN OBTENIDO (ARTÍCULO 175 DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

IX. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS NO ES APLICABLE A LAS NORMAS QUE RIGEN LA CONFORMACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES NI A LOS TÉRMINOS EN QUE ÉSTAS REGULAN AQUEL PRINCIPIO ELECTORAL.

X. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA DEFINICIÓN DE "VOTACIÓN ESTATAL EFECTIVA", QUE EL LEGISLADOR UTILIZA COMO PASO PREVIO AL DESARROLLO DE LA FÓRMULA DE ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR AQUEL PRINCIPIO, NO SUPONE UN DOBLE CÓMPUTO DE VOTOS.

XI. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL MARGEN DE LA DENOMINACIÓN QUE LOS CONGRESOS LOCALES UTILICEN RESPECTO DE LOS PARÁMETROS DE VOTACIÓN QUE SEAN UTILIZADOS EN LAS DISTINTAS ETAPAS QUE INTEGRAN EL MECANISMO DE DISTRIBUCIÓN DE DIPUTADOS POR AQUEL PRINCIPIO, LO TRAS-

CENDENTE ES QUE EN CADA ETAPA SE UTILICE LA BASE QUE CORRESPONDA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA EXISTENCIA Y REGULACIÓN DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL POR PARTE DE LOS CONGRESOS LOCALES DEBE SER CON APEGO A LAS BASES CONTENIDAS TANTO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMO EN LAS LEYES GENERALES, DE MANERA QUE NO RESULTEN CONTRARIAS A LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA EN SU FUNCIONAMIENTO E INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES (ARTÍCULO 46, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

XIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LA DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL POR PARTE DE LOS CONGRESOS LOCALES (ARTÍCULO 46, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LAS FALTAS ADMINISTRATIVAS GRAVES DEL TITULAR DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, INCLUIDA SU REMOCIÓN, SERÁN INVESTIGADAS Y SUSTANCIADAS POR LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL, O BIEN, POR SUS HOMÓLOGOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, Y SERÁN RESUELTAS POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA COMPETENTE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 46, PÁRRAFO CUARTO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XV. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE ATRIBUCIONES PARA RESOLVER LA APLICACIÓN DE SANCIONES POR CAUSAS GRAVES DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DE AQUÉLLOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 46, PÁRRAFO CUARTO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XVI. PRECANDIDATOS. SANCIÓN DE CANCELACIÓN DE SU REGISTRO O PÉRDIDA DE LA CANDIDATURA QUE HAYAN OBTENIDO, POR REBASAR EL TOPE DE GASTOS DE PRECampaña (ARTÍCULO 163, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XVII. DOCUMENTACIÓN Y MATERIAL ELECTORALES. LOS CONSEJOS ELECTORALES DE COMITÉS MUNICIPALES TIENEN FACULTADES PARA NOMBRAR AL PERSONAL AUTORIZADO PARA ENTREGARLOS A CADA PRESIDENTE DE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA.

XVIII. JORNADA ELECTORAL. PREVISIÓN DEL CONSEJO GENERAL DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES PARA ENCARGAR A UNA INSTITUCIÓN ACADÉMICA O TÉCNICA DE RECONOCIDO PRESTIGIO LA CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD DEL LÍQUIDO INDELEBLE QUE SERÁ USADO EL DÍA EN QUE SE CELEBRARÁ AQUÉLLA.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2017 Y SU ACUMULADA 57/2017. PARTIDOS DEL TRABAJO Y MORENA. 29 DE AGOSTO DE 2017. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintinueve de agosto de dos mil diecisiete**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de escritos iniciales, norma impugnada y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por escritos presentados en las fechas y por los partidos políticos precisados a continuación, se promovieron las siguientes acciones de inconstitucionalidad en contra del Decreto 366, por el cual se reforman derogan y adicionan diversos artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el primero de junio de dos mil diecisiete:

Acción	Fecha de presentación y lugar	Promovente	Preceptos impugnados en lo particular
53/2017	Treinta de junio de dos mil diecisiete , en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Partido del Trabajo , por conducto de Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Pedro Vázquez González, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos, en su carácter de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional.	Artículo 175 del Código Electoral para el Estado de Michoacán de Ocampo.
57/2017	Primero de julio de dos mil diecisiete , en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Morena , por conducto de Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de presidente del Comité Ejecutivo Nacional.	Artículos 46, párrafos segundo y cuarto, 163, párrafo tercero, 175, párrafo primero, y 196, párrafos primero y cuarto, del Código Electoral para el Estado de Michoacán de Ocampo.

Se precisaron como **autoridades emisoras y promulgadoras** de las normas impugnadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Adicionalmente, el Partido del Trabajo señaló, como autoridades demandadas, al secretario general de Gobierno y al director del Periódico Oficial del Estado de Michoacán; sin embargo, mediante auto de cuatro de julio de dos mil diecisiete, se consideró innecesario requerir el informe correspondiente, pues de conformidad con los artículos 61, fracción II, y 64, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo están obligados a rendir informe los órganos legislativo y ejecutivo que hayan emitido y promulgado las normas impugnadas.

SEGUNDO.—**Preceptos que se estiman vulnerados.** Los accionantes señalan como violados los artículos siguientes:

Acción	Preceptos constitucionales vulnerados	Preceptos convencionales vulnerados
53/2017	1o., 9o., 35, 41, 54, 116, fracción II, y 133.	25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
57/2017	1o., 4o., 14, 16, párrafo primero, 17, 35, 39, 40, 41, 114, párrafo cuarto, 116, fracción IV, 124 y 133. Los artículos segundo y sexto transitorios del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.	1, 2, 23, 24 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes hicieron valer los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan:

I. En la **acción de inconstitucionalidad 53/2017**, el Partido del Trabajo señaló que:

1) El procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 366, no respetó las reglas contenidas en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

No se cumplió con el artículo 226 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local, que prevé los requisitos de las convocatorias para sesión del Pleno del Congreso, toda vez que la sesión celebrada el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, en la que se dio lectura, discusión y votación del dictamen con proyecto de reforma a diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, fue convocada por citatorio el veinticinco de mayo de dos (sic), sin que el orden del día fuera anexado, el cual no se envió sino hasta el veintiocho de mayo, de forma electrónica, sin contener la clave electrónica del presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local para dar validez al documento.

De igual forma, se violó el artículo 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local, en virtud de que no se circuló a los diputados el dictamen con proyecto de reforma al Código Electoral del Estado de

Michoacán con veinticuatro horas de anticipación, ni fue publicado en la Gaceta Parlamentaria, sino que al momento de iniciar la sesión plenaria de veintinueve de mayo se repartió vía impresa el documento, por lo que los integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo votaron en contra del dictamen.

Estos vicios al procedimiento legislativo violan el artículo 42, párrafo segundo, de la Constitución de Michoacán de Ocampo.

2) El artículo 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán vulnera el contenido del artículo 54 de la Constitución General, el cual garantiza a todo partido político que alcance el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, que tendrá el derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

El artículo 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán fomenta la sobrerrepresentación de los partidos políticos mayoritarios y permite la subrepresentación de los partidos políticos minoritarios, violando así los principios de pluralidad política y de representación de las minorías, así como el derecho de asociación política, pues con anterioridad a la reforma que se impugna, ese precepto garantizaba que cualquier partido político que obtuviera en la elección de gobernador y diputados el tres por ciento de la votación válida emitida, se les asignaría una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido.

En cambio, al modificar la fórmula para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional bajo el concepto de proporcionalidad pura, lejos de garantizar la integración plural de las fuerzas políticas, lo que pretende es eliminar a las minorías, pues la determinación del número de diputados que se le asignarán a cada partido político será conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural, regla que privilegia a los partidos políticos mayoritarios y coloca en desigualdad a los partidos minoritarios.

El partido aduce que si bien las reglas contenidas en el artículo 54 de la Constitución General corresponden a la elección de diputados a nivel federal, lo cierto es que este dispositivo también resulta aplicable por extensión a los Congresos Locales, ya que lo que se pretende proteger es una mayor y efectiva representatividad de las minorías para que participen en las decisiones del Poder Legislativo.

Asimismo, el artículo 175 del Código Electoral Local vulnera el principio de progresividad que comporta una prohibición a que las normas no sufran un retroceso o tiendan a generar un menor disfrute del derecho protegido, ya que la fórmula que describe la forma de asignar diputados por el principio de representación proporcional obstaculiza la representatividad de los partidos minoritarios.

II. En la **acción de inconstitucionalidad 57/2017**, el Movimiento de Regeneración Nacional señaló que:

1) El artículo 46, párrafos segundo y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán transgrede los artículos 1o., 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 109, párrafo primero, fracción III, 114, párrafo cuarto, 116, fracción IV, incisos b) y c), 124 y 133 de la Constitución General.

Ello, porque el precepto atribuye al Congreso Local la facultad de nombrar al contralor interno del Instituto Electoral Local, así como la atribución de resolver sobre la aplicación de sanciones a dicho funcionario por causas graves de responsabilidad administrativa; medidas que son regresivas por lesionar la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones del organismo público local electoral, toda vez que esas facultades le correspondían al Consejo General del Instituto Electoral Local con anterioridad a la reforma.

Al respecto, el promovente aduce que la eventual sanción por una falta administrativa grave, en su caso, debería ser resuelta por el Tribunal de Justicia Administrativa Local, de acuerdo con el artículo 109, fracción III, de la Constitución General, en relación con los transitorios segundo y quinto de la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince en materia de combate a la corrupción.

En este sentido, el Congreso del Estado excede sus atribuciones al atribuirse la facultad de nombrar y sancionar al contralor interno, en términos de los artículos 116, fracción IV, inciso c), y 109, fracción III, párrafos segundo y último, de la Constitución General.

Lo anterior resulta relevante en virtud de que el órgano interno de control es la instancia que fiscaliza los ingresos y egresos, conoce de las responsabilidades administrativas y resguarda las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos del órgano público local electoral, por lo que la facultad del Congreso Local de nombrar y sancionar al contralor interno cons-

tituye una intromisión en las funciones del Instituto Electoral Local, que viola el principio de división de poderes.

Adicionalmente a la falta de competencia del Congreso del Estado de Michoacán, así como la violación del principio de legalidad; el promovente señala que al resolver acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016, la Suprema Corte invalidó la facultad del Congreso del Estado de Nayarit de nombrar al contralor interno del Tribunal Electoral Local por afectar la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional, por lo que este criterio resulta aplicable respecto a la designación del órgano interno de control de los organismos públicos locales electorales.

La forma de preservar la independencia y autonomía de la autoridad administrativa electoral debe consistir en que el propio órgano superior del Instituto Electoral Local sea el encargado de nombrar y sancionar al contralor interno, máxime que la Constitución General y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no facultan a los Congresos Locales sobre esta temática.

El hecho de que el presupuesto del Instituto Electoral Local y el financiamiento público de los partidos políticos y candidatos independientes provengan del Estado no impide que los recursos sean fiscalizados por el Instituto Nacional Electoral. Si bien los recursos económicos del Instituto Electoral Local son revisados por la unidad técnica de fiscalización del Congreso de Michoacán, lo cierto es que esto no faculta al legislador a nombrar y remover al titular del órgano interno de control del organismo público local electoral.

2) El artículo 163, párrafo tercero, del Código Electoral del Estado de Michoacán transgrede los artículos 1o., 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 17, párrafo segundo, 41, base VI, 116, fracción IV, incisos b) y l) y 133, de la Constitución General, así como los numerales 1, 2, 23.1., inciso b), y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al ser una medida excesiva y desproporcional que vulnera el derecho a ser votado, las garantías judiciales para la protección de ese derecho, y el principio de presunción de inocencia.

Lo anterior, porque el precepto impugnado señala que los precandidatos a los que se les niegue el registro o se les revoque la candidatura por rebasar el tope de gastos de campaña, no podrán realizar campaña aun cuando se haya impugnado la decisión correspondiente; y que los partidos políticos pueden sustituir al candidato dentro del plazo de cinco días posteriores a la negativa

de registro o pérdida de la candidatura, según sea el caso; medidas que resultan deficientes e irrazonables.

El promovente señala que el legislador de Michoacán soslaya el hecho de que, si bien el artículo 41, base VI, constitucional establece que en materia electoral la interposición de medios de defensa no suspende los efectos de la resolución o el acto combatido, esta regla hace referencia al sistema de nulidades de las elecciones federales o locales.

Además, de la lectura del artículo impugnado se interpreta que cualquier rebase de tope de gastos de precampaña da lugar a la negativa o revocación del registro del precandidato, consecuencias que no siempre se materializarían porque el afectado puede recurrir la determinación, obteniendo una resolución a su favor y en un tiempo perentorio, por ende, se vulnera el derecho a ser votado, incluyendo el derecho a hacer campaña.

Al respecto, se destaca que el artículo impugnado tiene similitud con el artículo 41, base VI, de la Constitución General –que regula el sistema de nulidades de las elecciones federales y locales–, en cuanto a los efectos por impedir la participación en la contienda electoral de la persona sancionada, así como en contemplar la conducta de exceder el gasto de campaña.

Sin embargo, la disposición que se impugna únicamente exige el rebase del tope de gastos de precampaña para no poder continuar en la campaña; en cambio, en el sistema de nulidades de la elección, además del tope de gastos de campaña, éste debe ser un cinco por ciento sobre el monto total autorizado, lo que en sí comporta una desigualdad al aplicarse la norma restrictiva impugnada.

Aunado a ello, resulta inadecuado el plazo concedido al partido postulante del candidato sancionado, pues se le ordena sustituirlo en un plazo de cinco días posteriores a la negativa o pérdida de la candidatura, aun cuando el partido no esté dispuesto a efectuar la sustitución sin previamente agotar los medios de impugnación, derecho que también le corresponde al directamente afectado por la determinación.

En estas condiciones, la prohibición de continuar en la campaña electoral por parte de los precandidatos sancionados vulnera el principio de presunción de inocencia, así como el derecho de participación política, por no permitir la suspensión de la determinación que se encuentra sub júdice, la cual, si bien puede ser revocada para el efecto de ordenar nuevamente su

registro, lo cierto es que el precandidato se encontraría en notoria desventaja frente a los demás candidatos en cuanto al periodo de la campaña electoral. Esta deficiente regulación trata como infractor a un precandidato sin haber probado en última instancia y por resolución inatacable su responsabilidad.

Por otra parte, el promovente señala que si bien el artículo 163, tercer párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán reenvía a las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el caso de que los precandidatos rebasen el tope de gastos de precampaña, y que el artículo 229, numeral 4, de la ley general contempla las sanciones de cancelación de registro y la pérdida de la candidatura; lo cierto es que esta disposición sólo es aplicable a los precandidatos registrados en los procesos electorales federales, en términos del artículo 224, numeral 1, de la ley general aludida, por lo que se vulnera el principio de legalidad, toda vez que las sanciones no son exactamente aplicables a los precandidatos que concurren en una elección local.

En este sentido, el promovente sostiene que el precepto impugnado sería idóneo si ordenara al operador jurídico esperar la decisión del Juez competente, cuando se haya controvertido la negativa o la cancelación del registro, así como permitir que el precandidato continúe en la campaña para respetar el principio de presunción de inocencia, pero al no estar regulado así, el legislador michoacano incidió en el derecho a un recurso judicial efectivo y en el derecho de acceso a la justicia electoral.

Por último, se aduce que el derecho a ser votado y los principios de presunción de inocencia e igualdad deben ponderarse frente a la prohibición de suspender los actos y resoluciones electorales cuando se trata de la negativa o la revocación de candidaturas, máxime que la prohibición interpretada de forma aislada puede vulnerar el principio de no suspensión de los derechos políticos, así como la eficacia de las garantías establecidas para su protección.

3) El artículo 175, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de Michoacán vulnera los artículos 1o., 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución General, y 1, 2, 23.1., inciso b), y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ello es así, en virtud de que la definición de votación estatal efectiva, para efectos de asignación de diputados por el principio de proporcionalidad, se traduce en una doble contabilidad de una parte de los sufragios, que únicamente beneficia a los partidos políticos y candidatos que obtengan constancias de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales.

Esto es, la definición de votación estatal efectiva no considera como deducibles, los votos utilizados para la obtención de constancias de mayoría relativa en cada uno de los distritos uninominales electorales, por lo que el vicio de inconstitucionalidad consiste en que se le asigna doble valor a estos sufragios.

Lo anterior vulnera los principios de representación proporcional, e igualdad de los ciudadanos, dado que incluso cierto sector de la población no contará con representación en el Congreso Local, si el partido político por el cual votaron obtuvo menos del tres por ciento de la votación estatal válida emitida.

Al no contar buena parte de los ciudadanos con una efectiva representación política en el Congreso, también se vulnera el derecho humano de participar en los asuntos públicos mediante sus representantes electos en las urnas.

El promovente señala que la definición de votación estatal efectiva debe ser aquella que resulta de deducir: i) los votos de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación; y, ii) los previamente utilizados para el otorgamiento de cada una de las constancias de mayoría en los distritos electorales uninominales.

La deficiente definición incide en el desarrollo de la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, particularmente en el cociente natural –que es el resultado de dividir la votación estatal efectiva entre los dieciséis diputados de representación proporcional–, por lo que no se logra compensar la distorsión del voto que genera el principio de mayoría relativa.

Lo anterior, porque en el cociente natural se incluyen los votos de los candidatos por mayoría relativa de los veinticuatro distritos uninominales junto con los de las minorías no inferiores al tres por ciento, mezclando así los sufragios traducidos en escaños obtenidos por el principio de mayoría relativa, por lo que si esos votos se encuentran ya representados no hay justificación para su reutilización para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

En consecuencia, el precepto controvertido resulta, además, contrario al principio de autenticidad de las elecciones, así como al principio de soberanía popular puesto que la fórmula toma en cuenta los votos utilizados para los diputados elegidos por mayoría relativa.

4) El artículo 196, párrafos primero y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán transgrede los artículos 1o., 6o., 16, párrafo primero, 116, fracción IV, inciso b), y 133 de la Constitución General, así como 1, 2 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por contravenir los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad electoral, legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

El precepto en estudio establece: i) que los consejos electorales de comités municipales harán entrega del material electoral a cada presidente de las mesas directivas de casillas *por conducto del personal autorizado*; ii) que el Instituto Electoral Local podrá convenir con el Instituto Nacional Electoral plazos y formas distintas para la entrega del material electoral; y, iii) que *en su caso*, el consejo general encargará a una institución académica o técnica la certificación de las características y la calidad del líquido indeleble que ha de ser usado en la jornada electoral.

Así, el precepto impugnado omite precisar quién será el personal autorizado encargado de hacer la entrega del material y la documentación electoral, ni prevé disposición en caso de renuncia o incumplimiento de sus funciones. Asimismo, omite señalar qué integrantes de los consejos electorales participarán en la entrega del material o la forma en que lo harán, y tampoco incluye a los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes al participar en este proceso, todo lo cual transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen la materia electoral.

Aumenta la incertidumbre el hecho de que el precepto contemple la posibilidad de que el Instituto Electoral Local pueda convenir con el Instituto Nacional Electoral plazos y formas distintas para la entrega del material electoral, pues de actualizarse cualquiera de ambos supuestos, ello no garantiza un manejo correcto del material electoral, situación que contraviene los principios de objetividad y certeza.

Lo anterior contraviene los principios de objetividad y certeza, en la medida en que no evitan situaciones conflictivas en la etapa previa de la elección sino que se provocan, porque no se conoce con seguridad cómo la norma incidirá en los derechos de los partidos y precandidatos al establecer, vía convenio, plazos y formas distintas para la entrega del material.

Por último, el precepto transgrede el principio de seguridad jurídica, al mencionar que el Consejo General del Instituto Electoral Local, *en su caso*, encargará a una institución académica prestigiosa la certificación de las ca-

racterísticas y la calidad del líquido indeleble que será usado en la jornada electoral, puesto que no existe seguridad de que se realice la certificación. Tampoco el precepto hace alusión a las condiciones de cuidado del líquido indeleble, el responsable de resguardar los envases que lo contengan, en qué momento sería la certificación o cuáles son los parámetros de selección de la institución académica encargada de realizar la certificación.

CUARTO.—Admisiones y trámite. Por acuerdo de tres de julio de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar los expedientes y decretó su acumulación; por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de cuatro de julio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Michoacán de Ocampo para que rindieran el informe correspondiente, solicitó al presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán que informara sobre la fecha de inicio del proceso electoral respectivo y solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al procurador general de la República sus opiniones.

QUINTO.—Informe sobre el inicio de los procesos electorales. El presidente del Instituto Electoral de Michoacán, en su carácter de representante legal de dicho instituto, informó que el proceso electoral ordinario correspondiente al periodo 2017-2018, dará inicio la primera semana de septiembre de dos mil diecisiete.¹

SEXTO.—Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada.

I. El Congreso del Estado de Michoacán señaló en su informe lo siguiente:

¹ Lo anterior, con fundamento en los artículos 182 y 183 del Código Electoral del Estado de Michoacán, que señalan:

"**Artículo 182.** El proceso electoral, para elecciones ordinarias de gobernador, diputados y Ayuntamientos, dará inicio en septiembre del año previo al de la elección, y concluye con la última declaración de validez, una vez resueltos en definitiva los medios de impugnación que se presenten o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno, según sea el caso. ..."

"**Artículo 183.** El consejo general declarará el inicio de la etapa preparatoria de la elección, en la sesión convocada para este fin la primera semana de septiembre del año previo en que deban realizarse las elecciones; la que concluye al iniciarse la jornada electoral."

1) Respecto a la acción de inconstitucionalidad 53/2017:

- El Partido del Trabajo carece de interés legítimo para comparecer a juicio por no reunir los requisitos que contempla el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General. Aunado a ello, el hecho de que el artículo 105 constitucional reconozca la legitimación a los partidos políticos para promover controversia constitucional no se traduce en que la Suprema Corte pueda realizar un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados, desvinculándolos del ámbito competencial del promovente, por ende, si el Partido del Trabajo promueve controversia constitucional en contra de una norma que resulta ajena a su ámbito competencial, es dable concluir que no tiene interés legítimo para inconformarse.

- En cuanto al concepto de invalidez relativo a la violación en el procedimiento legislativo, el Congreso Local señala que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, por controvertir normas que rigen el quehacer legislativo; los artículos 226 y 247 impugnados de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Michoacán son ajenos a la esfera de atribuciones del partido promovente, por lo que carece de interés legítimo.

- La violación referente a que la sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete fue convocada sin anexar el orden del día, el cual no fue enviado sino hasta el día veintiocho de mayo vía electrónica sin la clave electrónica del presidente de la Mesa Directiva del Congreso, resulta improcedente, puesto que el Decreto 366, que reformó diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán se apegó al procedimiento que señala la Ley Orgánica de Procedimientos del Congreso Local.

El veintisiete de mayo de dos mil diecisiete, vía correo electrónico, la Secretaría de Servicios Parlamentarios distribuyó a los integrantes de la actual Legislatura el proyecto del acta número 73 y el dictamen que contenía el proyecto de Decreto que reforma el Código Electoral de Michoacán, asuntos que fueron tratados en la sesión del veintinueve de mayo.

Por lo que hace a la violación consistente en que no se circuló el dictamen con proyecto de decreto ni se publicó en la Gaceta Parlamentaria sino hasta el momento de iniciar la sesión, también resulta improcedente porque todos los diputados, en particular, los integrantes del Partido del Trabajo, tuvieron conocimiento del contenido de los asuntos a tratar en dicha sesión, con treinta y seis horas de anticipación, e incluso participaron en el debate, según consta en el Diario de Debates de veintinueve de mayo.

- En relación con el segundo concepto de invalidez, resulta improcedente, toda vez que los artículos 174 y 175 del Código Electoral Local, no son contrarios a la Constitución ni vulneran derecho humano alguno, sino que están armonizados al Texto Constitucional y a la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales, puesto que garantizan la proporcionalidad de todos los participantes en la contienda electoral para que quede debidamente integrado el Congreso del Estado. En consecuencia, se garantiza el derecho de votar y ser votado de los ciudadanos.

Las normas impugnadas se traducen en la proporción real de la parte de los sufragios, previsión que beneficia a todos los partidos políticos y candidatos que obtengan constancias de mayoría relativa, por lo que si bien esos sufragios son votación válida, forman parte de la votación efectiva para efectos de la fórmula de asignación por el principio de proporcionalidad, por lo que con ello existe una debida protección a los ciudadanos.

2) Respecto a la **acción de inconstitucionalidad 57/2017**:

- El primer concepto de invalidez que cuestiona el artículo 46, párrafos segundo y cuarto, del Código Electoral Local, resulta improcedente.

De acuerdo con el artículo 16 constitucional, para que una autoridad pueda ser competente debe haber sido creada por quien constitucionalmente tenga facultades para ello, por lo que, en primer lugar, debe estar prevista en la Constitución Federal y, de forma particular, en la Constitución del Estado de Michoacán, la cual establece las facultades de esas autoridades o Poderes.

En este sentido, el artículo 44, fracción XXIII, inciso c), de la Constitución Local establece que el Congreso del Estado tiene la atribución de elegir y destituir del encargo al titular de los órganos de control de los organismos autónomos previstos en el capítulo I del título tercero de este ordenamiento, entre los que se encuentra el Instituto Electoral de Michoacán, previsto en el artículo 98.

Por tales razones, resultan improcedentes los planteamientos del accionante, puesto que el artículo 46 del Código Electoral Local, se encuentra armonizado con la propia Constitución, y en particular con el artículo 487 de la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales, que prevé que la Cámara de Diputados designe al titular del órgano interno de control del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, la Constitución General, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como diversas disposiciones reglamentarias garantizan la autonomía técnica y de gestión del titular del órgano de control, por lo que no se estaría afectando la autonomía del Instituto Electoral de Michoacán.

- Por lo que hace al segundo concepto de invalidez que controvierte el artículo 163, párrafo tercero, del Código Electoral del Estado de Michoacán, también resulta improcedente, porque dicho precepto se encuentra armonizado con la Constitución General y con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aunado a que tal precepto da certeza, legalidad e igualdad, y no vulnera derecho humano alguno.

- En cuanto al tercer concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 175, párrafo primero, del Código Electoral del Estado de Michoacán, resulta improcedente, pues si bien tal precepto señala que la votación estatal válida es aquella que resulta de deducir de la totalidad de los votos depositados en la urna, los votos nulos y de los candidatos no registrados e independientes, tal fórmula no adquiere la connotación que pretende el accionante, ni transgrede la Constitución.

Además, el artículo 54 constitucional garantiza que todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida por las listas regionales de las listas regionales (sic) de las circunscripciones plurinominales tendrá derecho a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, debiéndose observar los parámetros previstos a nivel federal, para garantizar así que los partidos políticos cuenten con un grado de representatividad que debe ser acorde con su presencia y fuerza electoral.

- Por último, el cuarto concepto de invalidez que cuestiona la constitucionalidad del artículo 196, párrafos primero y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán, es improcedente, porque está armonizado de acuerdo con lo señalado por la Constitución y la Ley General de Procedimientos e Instituciones Electorales.

II. El **governador del Estado de Michoacán** sostuvo lo siguiente:

- Es cierto que promulgó y publicó el decreto que se impugna, por acatamiento del artículo 61, fracción I, de la Constitución Local.

- Los preceptos que se controvierten en las acciones promovidas por los partidos políticos no son inconstitucionales. Los artículos 174 y 175 del Código Electoral Local están apegados a los numerales 40 y 41 de la Constitución General. El artículo 46 del Código Electoral Local permite la participación del Congreso Local, que se integra por diversas fuerzas políticas, en la designación del contralor del Instituto Electoral, lo que implica que la designación es democrática. Los artículos 163 y 196 del Código Electoral Local, están basados en el principio de rendición de cuentas, pilar fundamental de un Estado democrático.

SÉPTIMO.—Opiniones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó, en síntesis, lo siguiente:

- No se pronuncia respecto del planteamiento del Partido del Trabajo relativo a las violaciones al procedimiento legislativo, por ser un tema que escapa de la materia electoral.

- Respecto a los argumentos del Partido del Trabajo y de Morena, en los que cuestionan conjuntamente el artículo 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán, la Sala Superior estima que no se transgrede el artículo 54, fracción II, de la Constitución General, porque tal precepto no constituye el parámetro de control para analizar la constitucionalidad de las leyes electorales locales, al ser sólo aplicable al ámbito federal, mas no al ámbito estatal, el cual se rige por el artículo 116 constitucional, por lo que siempre que los Estados respeten los parámetros ahí señalados, el legislador local tiene libertad de regular la forma en que operará el principio de representación proporcional para la elección de los Congresos Estatales.

En este sentido, resulta constitucional que el legislador michoacano haya establecido en el artículo 175 del Código Electoral Local, la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura (cociente natural y resto mayor) para efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, toda vez que se encuentra inmerso en el ámbito de libertad configurativa del legislador local.

Además, no se advierte que la regulación legal en estudio contemple elementos que conlleven a una desnaturalización del sistema de representación proporcional en la integración del Congreso Local; por el contrario, el precepto controvertido establece prescripciones que garantizan el valor del pluralismo político mediante reglas que evitan una sobrerrepresentación de las

fuerzas políticas mayoritarias y una subrepresentación de los partidos minoritarios, de acuerdo con el artículo 174, fracciones III, IV y V, del Código Electoral, por ende, no le asiste la razón al promovente en cuanto sostiene que se violan los principios de pluralidad política y de representación de las minorías.

Por otra parte, si bien es cierto que la fórmula de asignación que prevé el artículo 175 implicó una modificación a la regulada con anterioridad, ello, por sí mismo, no la torna inconstitucional, en virtud de que no hay disposición constitucional que imponga reglas específicas que los Estados deban observar para ajustar el principio de representación proporcional para la integración de los Congresos Locales, sino que existe una facultad soberana siempre que adopten tal principio dentro de su sistema electoral local.

Así, los Estados deben ponderar sus propias necesidades y circunstancias políticas a fin de establecer entre las posibles variantes y opciones, las características y conceptualización que consideren más adecuadas para regular el principio de representación proporcional, sin que estén vinculadas a seguir un modelo exacto y concreto.

Por cuanto hace a los argumentos de Morena que controvierten la definición de votación estatal efectiva, la Sala Superior estima que tal conceptualización no vulnera la Constitución General, porque su artículo 116, fracción II, párrafo tercero, dejó en manos del legislador local los términos en los que habrían de diseñarse las fórmulas de asignación de diputados de representación proporcional.

El hecho de que en el citado concepto no se hayan incluido los votos de aquellos partidos políticos que obtuvieron alguna constancia de mayoría relativa, no implica, per se, alguna violación al artículo 116 constitucional.

Asimismo, debe tenerse presente que nuestro sistema electoral exige que la integración de los órganos de representación política sea mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional (sistema mixto) con preponderancia mayoritaria, lo cual permite que los partidos políticos que hayan logrado escaños bajo el principio de mayoría participen con la totalidad de su votación en la asignación de diputados de representación proporcional, porque esos escaños obtenidos bajo el esquema mayoritario son independientes a este último principio.

Lo anterior no se traduce en un doble cómputo de los mismos votos para efectos de determinar los escaños por el principio de mayoría relativa

y por el principio de representación proporcional, toda vez que el sufragio emitido se computa y surte sus efectos de forma independiente para cada uno de los principios, por tanto, no se vulnera el principio democrático de un ciudadano, un voto, ni genera ciudadanos de distintas calidades, como lo señala el promovente.

- Por lo que hace al planteamiento sobre la inconstitucionalidad del artículo 46, párrafos segundo y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán, la Sala estima que dicho precepto vulnera el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 5, de la Constitución General, porque el Congreso Local incide en la autonomía del Instituto Electoral Estatal al nombrar a su titular del órgano interno de control y conocer de la aplicación de sanciones de dicho servidor público.

En este sentido, para garantizar la autonomía de las autoridades administrativas locales en materia electoral se debe evitar que cualquier acto que atente contra su integración y funcionamiento, puesto que se busca que la toma de decisiones y el desarrollo de sus funciones estén apartadas de eventuales injerencias del Congreso Local y, en consecuencia, se brinde certeza al no verse afectada la actuación de los órganos estatales autónomos.

Por lo que, si el Instituto Electoral Local goza de autonomía e independencia en sus decisiones y funciones, la designación del titular del órgano interno de control y la aplicación de sanciones de dicho servidor público debe darse en el marco de los principios rectores de la función electoral al tratarse de un órgano constitucional electoral autónomo.

- En relación con el argumento que controvierte el artículo 163 del Código Electoral del Estado de Michoacán, la Sala Superior estima que no resulta inconstitucional.

Contrario a lo que sostiene el promovente, el segundo párrafo del artículo 163, que establece que los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña estarán a lo dispuesto en la ley general, resulta constitucional, porque el legislador michoacano optó por sujetarse a la plataforma o mínimo normativo marcados por la ley general –que rige para elecciones federales y locales– en la materia relacionada con el actuar en su propio ámbito de regulación.

Asimismo, se destaca que el precepto prevé de manera específica y definitiva la imposición de una sanción (negativa de registro o pérdida de can-

didatura) por la realización de una conducta específica (rebase el tope de gastos de precampaña), esta medida correctiva resulta ser razonable respecto de la naturaleza y alcance de la conducta ilícita.

Lo anterior, puesto que la imposición de la sanción es garantizar los principios de certeza y equidad en la contienda electoral, lo que brindará legitimidad al candidato que resulte vencedor y ocupe el puesto de elección popular. También la medida es adecuada para conseguir esa finalidad, en tanto impide que un precandidato que actuó ilegalmente continúe en la contienda electoral, garantizando los principios de legalidad, equidad y certeza, y a su vez, permite a los partidos políticos seguir participando con un candidato con posibilidad real de asumir el cargo en caso de resultar vencedor, y sobre todo, que actúe dentro del cauce legal. Por ello, el artículo impugnado no restringe el derecho de los precandidatos a ser votado, como lo afirma el promovente.

Tampoco le asiste la razón al promovente en cuanto aduce que la prohibición a los ciudadanos sancionados de realizar campaña aun cuando hubieren impugnado la determinación es inconstitucional por no permitir la suspensión del acto impugnación y por vulnerar el principio de presunción de inocencia y el derecho de acceso a la justicia.

Ello es así, toda vez que el artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución General dispone 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. En este sentido, el accionante parte de la premisa errónea al considerar que tal regla sólo es aplicable al sistema de nulidades, cuando lo cierto es que constituye un mandato de rango constitucional que rige toda la parte procesal de la materia.

Con relación al principio de no suspensión de los actos impugnados, se destaca que guarda relación con la definitividad de los actos electorales, pues implica una firmeza temporal, pues el acto que se encuentre sub júdice sigue produciendo sus efectos hasta en tanto la autoridad jurisdiccional no lo modifique o revoque.

La razón de dicho principio tiene sustento en la naturaleza del propio proceso electoral cuyos plazos son breves y en muchas ocasiones un acto sirve de base a otros dentro de la organización de los comicios electorales, por tanto, la suspensión de los efectos de un acto produciría una parálisis en detrimento del proceso electoral, de los ciudadanos y de los actores políticos.

De igual manera, no se vulnera el principio de presunción de inocencia, pues la accionante pierde de vista que la sanción impuesta por la autoridad electoral nacional es resultado de un procedimiento en el que se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento, se recabaron y valoraron los elementos de prueba y al final, si se acredita que el precandidato rebasó el tope de gastos de campaña, se impone la sanción de negar el registro o la pérdida de la candidatura.

Así, la responsabilidad del sancionado no dependerá de que se suspenda o no el acto impugnado, sino de la revisión que realice la autoridad jurisdiccional de la resolución emitida por la autoridad responsable.

Tampoco se vulnera el derecho de acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo, pues el hecho de no permitir la suspensión del acto reclamado no implica una prohibición, límite o restricción al derecho a promover algún medio de impugnación que analice la sanción de negativa de registro o pérdida de la candidatura, sino que es una medida protectora del correcto y eficaz desarrollo del proceso electoral, así como de salvaguarda de los principios rectores de la función electoral.

- En cuanto al planteamiento que cuestiona el artículo 196, párrafos primero y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán, la Sala Superior estima que no vulnera la Constitución, porque constituye una norma general que si bien no señala en forma precisa aspectos como quién será el personal autorizado y los plazos y formas distintas que pueden convenir el instituto local y el nacional para la entrega del material electoral, se advierte que ha sido voluntad del legislador local delegar en las autoridades electorales la determinación de tales aspectos, quienes atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto, cuentan con cierto margen operativo en la logística relacionada con la entrega del material y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla.

Lo anterior no afecta los principios de objetividad o certeza, toda vez que la disposición en estudio es clara en cuanto a la obligación de las autoridades electorales de entregar el material y documentación electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla previo a la jornada electoral. Los aspectos de quiénes y cuándo, son elementos logísticos que serían imposibles que el legislador pudiera especificar en tanto que ello depende de situaciones fácticas de cada caso concreto.

En relación con la porción normativa que señala que el Consejo General del Instituto Electoral Local encargará a una institución de reconocido prestigio

certificar las características y calidad del líquido indeleble, por sí misma no es inconstitucional, pues tiene por objeto establecer un medio idóneo y eficaz a realizar en el supuesto de que exista alguna irregularidad con el líquido indeleble a utilizarse en la jornada electoral.

Asimismo, el hecho de que la norma no precise aspectos técnicos de dicho elemento, ni los parámetros que se tomarán en cuenta para seleccionar a la institución académica o técnica a la que se le encargará la certificación, no genera inseguridad jurídica, pues tales cuestiones son susceptibles de ser reguladas por la autoridad electoral.

OCTAVO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. No se formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Cierre de instrucción. Mediante proveído de ocho de agosto 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 los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que diversos partidos políticos plantean la posible contradicción entre normas del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal² dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando que en materia electoral todos los días son hábiles.

² **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

En el caso, se impugnan varios artículos del Decreto 366, por el que se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, publicado el primero de junio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, por lo que el plazo transcurrió del viernes dos de junio al sábado uno de julio del mismo año.

Los escritos iniciales fueron presentados por los partidos políticos accionantes en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el viernes treinta de julio de dos mil diecisiete (Partido del Trabajo);³ y el uno de julio de ese año en el domicilio del funcionario autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Morena),⁴ por lo que las acciones resultan oportunas.

TERCERO.—Legitimación. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General⁵ y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria⁶ disponen que los partidos políticos con registro pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual es necesario:

- a) Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso).

³ Reverso de la foja 38 del expediente.

⁴ Reverso de la foja 134 del expediente.

⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

⁶ **Artículo 62.**

"...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

A continuación, procede el estudio del cumplimiento de dichos requisitos respecto de cada uno de los partidos promoventes:

I. Partido del Trabajo

El Partido del Trabajo cuenta con registro como partido político nacional⁷ y, de conformidad con el artículo 44, inciso c), de sus estatutos,⁸ se desprende que la comisión coordinadora nacional cuenta con facultades para interponer las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 43 de los estatutos del partido,⁹ la comisión coordinadora nacional se integra con nueve miembros, siendo la representación política y legal del partido y de su dirección nacional, y todos sus acuerdos, resoluciones y actos tendrán plena validez con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes.

Según consta en la certificación expedida por el secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral,¹⁰ la integración actual de la comisión coordinadora nacional está conformada por los siguientes nueve miembros: Alberto Anaya Gutiérrez, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Ricardo Cantú Garza,

⁷ A foja 252 del expediente.

⁸ "Artículo 44. Son atribuciones y facultades de la comisión coordinadora nacional:

"...

"c) La comisión coordinadora nacional estará legitimada para interponer, en términos de la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral que estime pertinentes."

⁹ "Artículo 43. La comisión coordinadora nacional se integrará con nueve miembros que se elegirán en cada congreso nacional ordinario y será la representación política y legal de Partido del Trabajo y de su dirección nacional. Deberá ser convocada por lo menos con tres días de anticipación de manera ordinaria una vez a la semana y de manera extraordinaria por lo menos con un día de anticipación, cuando así se requiera por cualquiera de sus miembros. El quórum legal para sesionar se integra con la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Todos los acuerdos, resoluciones y actos de la comisión coordinadora nacional tendrán plena validez en su caso, con la aprobación y firma de la mayoría de sus integrantes."

¹⁰ A foja 253 del expediente.

Alejandro González Yáñez, Reginaldo Sandoval Flores, Pedro Vázquez González, Óscar González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos.

Como se dijo, para que los actos de la comisión coordinadora nacional sean válidos, se requiere la firma de la mayoría de los integrantes, requerimiento que se cumple en este caso, pues la demanda promovida por el Partido del Trabajo fue suscrita por ocho de sus miembros, a saber: Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Pedro Vázquez González, María Guadalupe Rodríguez Martínez, Reginaldo Sandoval Flores, Óscar González Yáñez y Francisco Amadeo Espinosa Ramos.

II. Morena

Morena cuenta con registro como partido político nacional,¹¹ y presentó el escrito inicial mediante persona legitimada para ello, pues se encuentra firmado por Andrés Manuel López Obrador, en su carácter de presidente del comité ejecutivo nacional del partido, personalidad que se tiene por demostrada en términos de la certificación expedida por el Instituto Nacional Electoral,¹² quien cuenta con las facultades de representación suficientes para ello, en términos del artículo 38, inciso a), de los estatutos del propio partido.¹³

Asimismo, los partidos políticos promoventes impugnan normas de carácter electoral, pues se refieren a los siguientes temas: a) asignación de diputados por el principio de representación proporcional y definición de votación estatal efectiva; b) nombramiento y remoción del contralor del Instituto Electoral Estatal; c) prohibición de realizar campaña para los precandidatos san-

¹¹ A foja 306 del expediente.

¹² A foja 307 del expediente.

¹³ **Artículo 38.** El comité ejecutivo nacional conducirá a nuestro partido en el país entre sesiones del consejo nacional. Durará en su cargo tres años, salvo renuncia, inhabilitación, fallecimiento o revocación de mandato, en que se procederá de acuerdo con el artículo 40 del presente estatuto. Será responsable de emitir los lineamientos para las convocatorias a congresos municipales; así como las convocatorias para la realización de los congresos distritales y estatales, y del congreso nacional. Encabezará la realización de los acuerdos del congreso nacional, así como la implementación del plan de acción acordado por el consejo nacional. Se reunirá de manera ordinaria una vez por semana, y de manera extraordinaria, cuando lo solicite la tercera parte de los y las consejeros y consejeras nacionales. Se instalará y sesionará con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes, y tomará acuerdos por mayoría de los presentes. Estará conformado por veintiún personas, cuyos cargos y funciones serán los siguientes:

"a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la secretaria general en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los congresos distritales, estatales y nacional."

cionados por rebasar el tope de gastos de campaña; y, d) entrega del material y documentación electoral a los presidentes de casilla.

En conclusión, los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad que se analizan, se encuentran legitimados para promover el presente medio de control constitucional

CUARTO.—**Causas de improcedencia.**

El Congreso del Estado de Michoacán aduce que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo del Partido del Trabajo, por no reunir los requisitos que contempla el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General, y porque el hecho de que el artículo 105 constitucional reconozca la legitimación a los partidos políticos para promover controversia constitucional, no se traduce en que esta Corte pueda efectuar un análisis de constitucionalidad de las normas y actos impugnados, desvinculándolos del ámbito competencial del promovente.

Adicionalmente, señala que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, porque se controvierten normas que rigen el quehacer legislativo, por lo que los artículos 226 y 247 impugnados de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Michoacán son ajenos a la esfera de atribuciones del partido promovente.

Son **infundadas** estas causas de improcedencia, ya que el Poder Legislativo Local parte del error de confundir las características de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad.

Si bien la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad comparten la naturaleza de ser medios de control constitucional, lo cierto es que guardan diferencias particulares que los diferencian entre sí,¹⁴ una de las cuales consiste en que tratándose de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; en tanto que en la acción de inconstitucionalidad se eleva una solicitud para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma.

¹⁴ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 71/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL."

Sobre este aspecto, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 5/2000,¹⁵ esta Corte se pronunció expresamente en el sentido de que para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, únicamente debe atenderse a la publicación de la norma impugnada y no a situaciones diversas, como serían los actos de aplicación de la norma o la fecha de obtención del registro del partido político, en virtud de que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control que se promueve con el interés genérico de preservar la supremacía constitucional, por lo que para su presentación no es necesaria la existencia de un agravio concreto.

Asimismo, se indicó que aunque para iniciar el procedimiento se requieren sujetos activos que promuevan, su resultado afecta, más que a las partes, a la ley impugnada y eventualmente a la sociedad. En este sentido, la legitimación de los partidos políticos para impugnar leyes electorales no obedece al interés que puedan tener para impugnarlas cuando les causan agravio, sino al reconocimiento de la representación política que les asiste.

Consecuentemente, al haber quedado establecido que el Partido del Trabajo cumple con los requisitos contenidos en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución General de la República, por tratarse de un partido político con registro ante el Instituto Nacional Electoral, que promueve por conducto de su dirigencia nacional, a través de un escrito firmado por quienes cuentan con su representación, y que se hace valer en contra de normas de naturaleza electoral, dicho instituto puede promover este medio de control constitucional sin que sea necesario algún tipo de afectación a sus intereses.

Asimismo, cabe precisar que el partido promovente no señala en su escrito inicial como normas impugnadas los artículos 226 y 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, como lo sostiene el Congreso Local, sino que tales preceptos constituyen el marco legal que el promovente estima vulnerado por la autoridad emisora del Decreto 366.

No existiendo otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes ni que se advierta de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto.

QUINTO.—Precisión de los temas abordados en este fallo. Los temas planteados por los partidos accionantes, cuyo estudio se abordará en los considerandos subsecuentes, son los que a continuación se enuncian:

¹⁵ Fallada el dos de marzo de dos mil.

Considerando, tema y partido político promovente	Normas impugnadas
<p>6o. Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.</p> <p>Concepto de invalidez primero del PT (AI. 53/2017).</p>	<p>Decreto 366, por el cual se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>
<p>7o. Tema 2. Regulación sobre asignación de diputados por el principio de representación proporcional y definición de votación estatal efectiva.</p> <p>Concepto de invalidez segundo de PT (AI. 53/2017), y tercero de Morena (AI. 57/2017).</p>	<p>Artículo 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>
<p>8o. Tema 3. Nombramiento y destitución del titular del órgano interno de control del Instituto Electoral Local.</p> <p>Concepto de invalidez primero de Morena (AI. 57/2017).</p>	<p>Artículo 46, párrafos segundo y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>
<p>9o. Tema 4. Prohibición a los precandidatos sancionados por rebasar el tope de gastos de campaña de continuar en la contienda electoral y plazo que se otorga a los partidos para sustituir la candidatura.</p> <p>Conceptos de invalidez segundo de Morena (AI. 57/2017).</p>	<p>Artículo 163, párrafo tercero, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>
<p>10o. Tema 5. Regulación sobre entrega del material y documentación electoral a los presidentes de casilla por parte de los consejeros electorales de los comités municipales.</p> <p>Conceptos de invalidez cuarto de Morena (AI. 57/2017).</p>	<p>Artículo 196, párrafos primero y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.</p>

SEXTO.—Tema 1. Violaciones al procedimiento legislativo.

En primer lugar, deben estudiarse los conceptos de invalidez encaminados a combatir el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 366, mediante el cual se aprueban diversas reformas al Código Electoral del Estado, pues de resultar fundados conducirían a la invalidez de dicha norma en su integridad.

- El Partido del Trabajo aduce que en el procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 366, se inobservó lo establecido por los artículos 226 y 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, por las siguientes razones:

- La sesión celebrada el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, en la que se dio lectura, discusión y votación del dictamen con proyecto de reforma de diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, fue convocada por citatorio el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, sin que el orden del día fuera anexado. Dicho orden del día se envió con posterioridad, el veintiocho de mayo, en forma electrónica sin contener la clave electrónica del presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local para dar validez al documento.

- No se circuló el dictamen con proyecto de reforma del Código Electoral del Estado de Michoacán con veinticuatro horas de anticipación a los diputados, ni fue publicado en la Gaceta Parlamentaria, sino que al momento de iniciar la sesión plenaria de veintinueve de mayo se circuló vía impresa el documento.

Para dar contestación a dichos planteamientos es necesario precisar que la jurisprudencia de este Tribunal Pleno en relación con el análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos, ha sido consistente en señalar que no todas las violaciones son aptas para provocar la invalidez de las normas que de ellos deriven, sino sólo aquellas que trasciendan de modo fundamental a las mismas.¹⁶

Así, el estudio de las violaciones al procedimiento legislativo debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa para, desde esa perspectiva, vigilar el cumplimiento

¹⁶ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

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.¹⁷

Específicamente, para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo en un caso concreto infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:¹⁸

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías 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 y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no

¹⁷ Véase la tesis P. XLIX/2008, de rubro: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO."

¹⁸ Véase la tesis P. L/2008, de rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como, por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención.

Precisado el estándar de la revisión a cargo de este Pleno, para determinar si existieron las violaciones que el promovente aduce y, en su caso, valorar su potencial invalidatorio, debemos, en primer lugar, hacer referencia a las reglas relevantes que rigen el procedimiento legislativo en el Estado de Michoacán de Ocampo, contenidas en la Constitución Local y en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local, vigentes al momento en que se desarrolló el procedimiento cuestionado **(I)**; establecer la manera en que se desarrolló el procedimiento legislativo con base en el material probatorio que obra en el expediente **(II)**; determinar si se actualizaron las irregularidades procedimentales aducidas **(III)**; y, finalmente, establecer, en su caso, si tienen potencial invalidatorio evaluadas en el contexto de la totalidad del procedimiento **(IV)**.

I. Normatividad aplicable al procedimiento legislativo en el Estado de Michoacán

- El derecho de presentar iniciativas le corresponde al gobernador, a los diputados, al Supremo Tribunal de Justicia, a los Ayuntamientos y a los ciudadanos (artículo 36 de la Constitución Local).¹⁹

¹⁹ **Artículo 36.** El derecho de iniciar leyes corresponde:

"I. Al gobernador del Estado;

"II. A los diputados;

"III. Al Supremo Tribunal de Justicia;

"IV. A los Ayuntamientos; y,

"V. A los ciudadanos michoacanos, de conformidad con los procedimientos y formalidades que establezca la ley de la materia. No podrán ser objeto de iniciativa popular la materia tributaria o fiscal, de egresos y la regulación interna de los órganos del Estado.

- Las iniciativas de ley o decreto deberán sujetarse a los trámites de dictamen, discusión y aprobación. Aprobado el proyecto de ley o decreto, se turnará al gobernador del Estado para su publicación, si no tuviere observaciones que hacer. El Congreso Local podrá dispensar la lectura del dictamen por tratarse de un caso de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes (artículos 37 y 38 de la Constitución Local).²⁰

- Las iniciativas deben remitirse sin lectura para su estudio y dictamen a la comisión respectiva, que debe rendir su dictamen por escrito al Congreso, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción (artículos 235 y 243 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local).²¹

"Las iniciativas presentadas por el gobernador del Estado o por el Supremo Tribunal de Justicia pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, Ayuntamientos o los ciudadanos, se sujetarán a los trámites que señale el reglamento."

²⁰ **Artículo 37.** Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los siguientes trámites:

"I. El dictamen de comisión será leído una o dos veces en los términos que prevenga el reglamento de debates;

"II. La discusión del dictamen se hará el día que señale el presidente del Congreso, y agotada aquélla, se hará la declaración de que hay lugar a votar;

"III. La aprobación deberá hacerse por mayoría absoluta del número de diputados presentes; o por las dos terceras partes cuando así lo exija esta Constitución;

"IV. Aprobado un proyecto, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente;

"V. Se considerará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones dentro de los quince días hábiles siguientes a su recepción; vencido este plazo, procederá a su promulgación y publicación inmediata.

"VI. El proyecto de ley o decreto, desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones al Congreso y deberá ser discutido nuevamente por éste, pudiendo el Ejecutivo mandar su orador, para lo cual se le dará aviso previo, y

"VII. Si el proyecto fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación y su publicación inmediata.

"Toda iniciativa o proyecto de ley que fuere desechado por el Congreso no podrá presentarse otra vez en el mismo año legislativo.

"Para efectos de las fracciones IV, V y VII de este artículo, se entenderá por inmediata la publicación del proyecto de ley o decreto aprobado, que no podrá exceder de un plazo mayor a quince días naturales. Si transcurrido este plazo la ley o decreto aprobado no fuera publicado, será considerado promulgado y el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado ordenará al titular del Periódico Oficial del Estado su publicación, sin que se requiera refrendo alguno."

Artículo 38. En los casos de urgencia notoria, calificada por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, el Congreso podrá dispensar la lectura o lecturas del dictamen que hubiere formulado la comisión respectiva."

²¹ **Artículo 235.** Las iniciativas de ley o de decreto deben ser dirigidas al presidente del Congreso, con fundamento constitucional y legal, tener una exposición de motivos y la propuesta del articulado respectivo.

"Las iniciativas deben presentarse por escrito con firma autógrafa de su promovente y estar acompañada de una versión digital en medio magnético para su reproducción gráfica.

- Los dictámenes relativos a reformas constitucionales e iniciativas de ley deben recibir siempre dos lecturas en sesiones distintas. En la segunda de las sesiones se llevará a cabo el debate y votación; la segunda lectura puede dispensarse por caso de urgente o de obvia resolución, por acuerdo de las dos terceras partes de los diputados presentes en el Pleno, siempre y cuando se hayan distribuido o publicado en la Gaceta Parlamentaria (artículo 246 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local).²²

- No pueden discutirse los dictámenes de ley sin que el texto haya sido distribuido por la Secretaría de Servicios Parlamentarios a los diputados por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria (artículos 247 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local²³ y 40 Reglamento de Comisiones y Comités del Congreso).²⁴

"La exposición de motivos de las iniciativas, deberán ser presentadas ante el Pleno por un diputado ponente. En el caso de iniciativas con carácter de dictamen, podrán ser leídas indistintamente por un miembro de la comisión o un secretario de la mesa. Las que no provengan de un miembro de la Legislatura, serán leídas por un secretario de la mesa.

"Tratándose de iniciativas, el articulado de ley o de decreto propuesto, se remitirá sin lectura para su estudio, análisis y dictamen a comisión."

"**Artículo 243.** Las comisiones a las que se turnen iniciativas y demás asuntos a consideración del Pleno, deben rendir su dictamen al Congreso por escrito, dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción.

"Tratándose de iniciativas en las que la comisión requiera de mayor tiempo para su estudio, antes de que fenezca el plazo por única ocasión, podrán presentar ante el Pleno solicitud fundada de prórroga hasta por igual plazo.

"Para emitir dictamen de los asuntos turnados, las comisiones deberán reunirse para su análisis, discusión y aprobación, lo que se hará constar en el acta que al efecto se levante, misma que, se remitirá junto con el dictamen correspondiente y el expediente a la conferencia."

²² "**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. Sólo 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."

²³ "**Artículo 247.** No podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con 24 horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.

"Asimismo, sólo podrá modificarse la exposición de motivos respectivos, pero en ningún caso el proyecto de articulado normativo o acuerdo, salvo por el procedimiento reservado al Pleno."

²⁴ "**Artículo 40.** No podrá discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo ante el Pleno, sin que previamente se haya distribuido fehacientemente el texto a los diputados por la

- El presidente del Congreso señalará la fecha en que se discutirá el dictamen mediante convocatoria a sesión del Pleno, que será comunicada por escrito o cualquier otro medio fehaciente, al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse. La convocatoria incluirá la fecha de su emisión, la fecha, hora y sede programadas para la sesión, la exposición del orden del día, y la firma autógrafa, o en su caso clave electrónica del presidente (artículos 37, fracción II, de la Constitución²⁵ y 226²⁶ de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso).

- Todo dictamen se discutirá primero en lo general y después en lo particular. El presidente abrirá el debate inscribiendo una ronda de hasta tres oradores en pro y en contra del dictamen, procurando que sea alternado el uso de la palabra y comenzando por el primer orador en contra, pudiendo todos los oradores por una sola ocasión hacer uso del derecho de réplica (artículos 249 y 250 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso).²⁷

Secretaría de Servicios Parlamentarios, cuando menos con 24 horas de anticipación y que se haya publicado en la Gaceta Parlamentaria.

"La Secretaría de Servicios Parlamentarios enviará a los diputados integrantes de la Legislatura, Boletín Electrónico Semanal con todas y cada una de las actividades relacionadas con el quehacer legislativo.

"Asimismo, sólo podrá modificarse la exposición de motivos sin que los cambios sean sustanciales, debiendo permanecer tal cual el proyecto de articulado normativo o acuerdo, salvo por el procedimiento reservado al Pleno."

²⁵ **Artículo 37.** Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los siguientes trámites:

"...

"II. La discusión del dictamen se hará el día que señale el presidente del Congreso, y agotada aquélla, se hará la declaración de que hay lugar a votar."

²⁶ **Artículo 226.** La convocatoria a sesiones del Pleno corresponde al presidente del Congreso. Se comunicará por escrito o cualquier otro medio fehaciente previo acuse de recibo respectivo, deberá incluir:

"I. La fecha de su emisión;

"II. La fecha, hora y sede programadas para la sesión;

"III. La exposición del orden del día; y,

"IV. La firma autógrafa, o en su caso clave electrónica del presidente.

"La convocatoria deberá ser remitida a sus destinatarios al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha en que haya de celebrarse la sesión, con aviso al secretario de servicios parlamentarios, a efecto de que brinde el apoyo necesario en el ámbito de sus responsabilidades."

²⁷ **Artículo 249.** El presidente abre el debate inscribiendo una ronda de hasta tres oradores en pro y tres en contra para lo cual se podrá auxiliar del sistema electrónico. Debe procurar que la discusión sea alternada en el uso de la palabra, llamándolos por orden y comenzando por el primer orador en contra, pudiendo todos los oradores por una ocasión hacer uso del derecho de réplica. Ningún diputado podrá hacer uso de la voz, sin que el presidente del Congreso lo autorice.

"Concluida la intervención de los oradores en cada ronda, el presidente someterá en votación económica si es de considerarse la suficiencia de la discusión, de aprobarse se procederá a la votación; si se desecha se abrirá nueva ronda de discusión consecutivamente hasta que se apruebe

- En la votación del dictamen en lo general, que será nominal, los diputados pueden manifestar las reservas de los artículos para su discusión en lo particular, las cuales serán discutidas y votadas conforme al orden secuencial del articulado. Si no hay reserva de algún precepto, se tendrá por aprobado también en lo particular y deberá hacerse la declaratoria respectiva (artículos 250 y 251 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso).²⁸

- Las resoluciones del Congreso Local son aprobadas por mayoría simple de los diputados presentes, salvo que la Constitución o la Ley Orgánica exijan una mayoría especial (artículo 272 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso).²⁹

- El gobernador podrá formular observaciones a la ley o decreto dentro de los quince días hábiles siguientes a su recepción, las cuales deberán discutirse por el Congreso y de confirmarse la ley o decreto por el voto de dos terceras partes de los diputados presentes será enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. Si el gobernador no formula observaciones a

la suficiencia. Si agotadas cinco rondas de discusión no se aprueba la suficiencia, el presidente del Congreso por sí o por moción de cualquier diputado, podrá suspender la discusión y continuar en la siguiente sesión."

"Artículo 250. El presidente del Congreso pondrá a discusión el dictamen primero en lo general y después en lo particular.

"En el momento de la votación en lo general, que es nominal, los diputados pueden, en su caso, manifestar su reserva del o los artículos para su discusión en lo particular. Aprobado en lo general un dictamen de ley o decreto, se debe discutir en lo particular. En la discusión en lo particular debe presentarse el proyecto de artículo que pretenda sustituir al que está a discusión. Si no hubiere artículos reservados por ninguno de los diputados, el dictamen se tiene por aprobado también en lo particular y se deberá hacer la declaratoria respectiva.

"Si el dictamen de ley o decreto no hubiere sido aprobado en lo general se tiene por desechado.

"Si en la votación particular resultaran aprobados los artículos reservados, se elaborará el documento que los contenga para su inclusión en la minuta correspondiente."

²⁸ **"Artículo 251.** Si hay artículos reservados, el presidente del Congreso, atendiendo al orden secuencial del articulado, concederá el uso de la palabra al diputado que haya formulado reserva, para que exponga los fundamentos y al término de su intervención deberá entregar por escrito su proyecto de artículo; acto seguido, el tercer secretario dará lectura al proyecto, que se pondrá a discusión y votación.

"Los diputados que voten en contra en lo general, no podrán reservarse artículos en lo particular; quienes voten a favor, no podrán reservarse más del treinta por ciento del articulado.

"De no aprobarse cada proyecto de artículo, el presidente del Congreso someterá en votación, sin discusión, el artículo en los términos del dictamen.

"De los artículos reservados que se hayan aprobado, el tercer secretario elaborará el registro en el que se transcriban para su inclusión en la minuta correspondiente."

²⁹ **"Artículo 272.** Todas las resoluciones son aprobadas por mayoría de los diputados sin importar si no son más del cincuenta por ciento de los presentes en el Pleno, es decir por mayoría simple, salvo aquellos casos en que la Constitución o esta ley exijan una mayoría especial."

la ley o decreto se considerarán aprobados y deberán ser promulgados y publicados (artículos 37, fracciones VI y VII, de la Constitución,³⁰ y 273, 274 y 275 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso).³¹

II. Desarrollo del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto 366, mediante el cual se reformó el Código Electoral Local

- El nueve de febrero de dos mil diecisiete, la diputada Rosa María de la Torre Torres, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa con proyecto de decreto que modifica el artículo 112 del Código Electoral del Estado de Michoacán.³²

- En sesión ordinaria de quince de febrero de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado dio cuenta de la iniciativa y acordó turnarla a la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana.³³

- El diputado Ángel Cedillo Hernández, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa con

³⁰ **Artículo 37.** Las iniciativas de ley o decreto se sujetarán a los siguientes trámites:

"...

"VI. El proyecto de ley o decreto, desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones al Congreso y deberá ser discutido nuevamente por éste, pudiendo el Ejecutivo mandar su orador, para lo cual se le dará aviso previo, y

"VII. Si el proyecto fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de los diputados presentes, volverá al Ejecutivo para su promulgación y su publicación inmediata."

³¹ **Artículo 273.** Una vez aprobado un dictamen se remitirá la minuta con proyecto de ley o de decreto al gobernador para los efectos constitucionales.

"La publicación de leyes y decretos deberá hacerse inmediatamente en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo."

Artículo 274. Se considera aprobado por el Ejecutivo del Estado, toda ley o decreto que no sea devuelto con observaciones al Congreso, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha en que lo reciba."

Artículo 275. Devuelta la minuta con proyecto de ley o de decreto por el gobernador con observaciones, en todo o en parte, volverá el expediente a la comisión dictaminadora para que examine y emita un nuevo dictamen en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

"El nuevo dictamen de la comisión será leído y discutido con las mismas formalidades que el primero, concretándose únicamente a las observaciones hechas por el Ejecutivo, a no ser que del estudio y análisis de ellas, resulte necesaria la modificación del dictamen.

"Todo proyecto de ley o decreto al que se le hubieren hecho observaciones, debe ser sancionado y publicado inmediatamente si el Congreso del Estado vuelve a aprobarlo por los dos tercios del número total de sus miembros y en este caso se enviará al gobernador para su promulgación.

"Cuando el Congreso del Estado acepte parcial o totalmente las observaciones realizadas por el Ejecutivo, la aprobación será por mayoría simple."

³² De fojas 481 a 486 del expediente.

³³ De fojas 487 a 501 del expediente.

proyecto de decreto que modifica diversos artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán.³⁴

- En sesión ordinaria de cinco de abril de dos mil diecisiete, el Congreso del Estado dio cuenta de la iniciativa y acordó turnarla a la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana.³⁵

- El veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana presentó el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código Electoral de Estado de Michoacán de Ocampo.³⁶

- En esa misma fecha, el presidente de la mesa directiva convocó a los 40 diputados integrantes del Congreso Local a sesión ordinaria para celebrarse el día veintinueve de mayo de ese año, a las diez horas, en el recinto del Poder Legislativo.³⁷

- En sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, una vez comprobada la existencia del quórum legal, el presidente de la mesa directiva declaró abierta la sesión e instruyó a la primera secretaria dar cuenta al Pleno de los asuntos que se someterían a su consideración. Se dio lectura del orden del día,³⁸ el cual fue aprobado de forma económica por treinta y dos votos a favor, uno en contra y cero abstenciones.³⁹

- Al respecto, el diputado José Daniel Moncada Sánchez solicitó el uso de la palabra para manifestar que la Gaceta Parlamentaria respecto del dictamen a estudiar no fue distribuida, y únicamente la recibió el sábado veintisiete de mayo, por lo que votaba en contra. Sobre este punto, el presidente señaló que si bien en ese momento se estaba distribuyendo la Gaceta Parlamentaria,

³⁴ De foja 504 a 523 del expediente.

³⁵ De foja 524 a 542 del expediente.

³⁶ De fojas 548 a 617 del expediente.

³⁷ En el expediente obran 40 convocatorias dirigidas a todos los integrantes del Congreso Local, emitidas el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, todas las cuales ostentan sello de recibido de esa fecha, según se observa de fojas 435 a 474 del expediente.

³⁸ "Orden del día: I. Lectura y aprobación en su caso, del acta número 73, correspondiente a la sesión ordinaria, celebrada el día 24 de mayo del año 2017. II. Lectura, discusión y votación del dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en materia de armonización con la legislación general, elaborado por la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana."

³⁹ De fojas 629 a 633 del expediente. También puede consultarse el Diario de Debates de la sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete en la página oficial del Congreso del Estado de Michoacán (<http://congresomich.gob.mx/trabajo-legislativo/>).

lo cierto es que el texto del documento fue enviado a los correos electrónicos de los diputados con veinticuatro horas de anticipación a la sesión.

- Posteriormente, el diputado José Daniel Moncada Sánchez preguntó sobre la fecha en que se reunió la conferencia para la programación de los trabajos legislativos para programar el dictamen a discutir, pues a su juicio, se trataba de un dictamen con una nueva redacción sobre el tema de asignaciones de plurinominales. El presidente confirmó el cambio de redacción, el cual fue distribuido oportunamente; también señaló que conferencia (sic) se reunió el veintidós de mayo de esa anualidad, en la que se acordó la celebración de la sesión del veintinueve de mayo.

- Posteriormente a la aprobación del orden del día, el presidente solicitó dar lectura al dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana. Una vez concluida, se sometió a discusión, para lo cual se abrió el registro de oradores.⁴⁰

- Concluida la etapa de posicionamientos y debate, el presidente sometió a votación nominal el dictamen en lo general, el cual fue aprobado por treinta y un votos a favor, cuatro en contra y cero abstenciones; cinco diputados hicieron reserva de artículos,⁴¹ por lo que se declaró aprobado en lo general y en lo particular los artículos no reservados. Sometidos cada uno de los artículos reservados a discusión y votación, fueron aprobados para su inclusión en el decreto, salvo la propuesta de modificación del texto completo del artículo 175.⁴²

- El primero de junio de dos mil diecisiete, el gobernador del Estado de Michoacán de Ocampo promulgó y publicó el Decreto 366, por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo en el Periódico Oficial de la entidad.⁴³

⁴⁰ Los oradores participantes fueron: el diputado José Daniel Moncada Sánchez con voz en contra del dictamen, la diputada Alma Mireya González Sánchez con voz a favor del dictamen, el diputado José Daniel Moncada Sánchez para hacer alusiones personales, y la diputada Mary Carmen Bernal Martínez con voz en contra del dictamen.

⁴¹ El diputado Raymundo Arreola Ortega hizo reserva del artículo 190, el diputado Roberto Carlos López García hizo reserva del artículo 158, fracción XIV, incisos a) y b), el diputado Ernesto Núñez Aguilar hizo reserva del artículo 175, la diputada Adriana Campos Huirache hizo reserva del artículo 42, fracción XII, y el diputado Mario Armando Mendoza Guzmán hizo reserva del artículo 175, fracción II.

⁴² La reserva del diputado Ernesto Núñez Aguilar en la que proponía la modificación del texto del artículo 175, fue desechada por cinco votos a favor de la propuesta, treinta en contra y cero abstenciones. Sin embargo, la reserva del diputado Mario Armando Mendoza a la fracción II del artículo 175, fue aprobada por treinta y un votos a favor, dos en contra y cero abstenciones.

⁴³ De fojas 702 a 711 del expediente.

III. Análisis de las violaciones procedimentales que se hacen valer en la acción.

1) Envío extemporáneo del proyecto del orden del día de la convocatoria a sesión.

El artículo 226 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local señala que al presidente del Congreso le corresponde convocar a sesión del Pleno del Congreso mediante comunicación que se hará por escrito o cualquier otro medio fehaciente, previo acuse de recibo. La convocatoria debe incluir: la fecha de su emisión, la fecha, hora y sede programadas para la sesión, la exposición del orden del día y la firma autógrafa, o en su caso, clave electrónica del presidente. Asimismo, la convocatoria debe remitirse al menos con dos días hábiles de anticipación a la fecha de celebración de la sesión.

Sobre este aspecto, del material probatorio ofrecido por el Congreso Local en su informe, se advierte que el presidente de la mesa directiva comunicó de forma particular a los cuarenta diputados integrantes de la Legislatura la convocatoria para la sesión ordinaria que se llevaría a cabo el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete en el recinto del Poder Legislativo, mediante comunicaciones por escrito que ostentan el acuse de recibo de los diputados destinatarios. Dicho comunicado señala lo siguiente:

"Morelia, Michoacán de Ocampo, a 25 de mayo de 2017.

"CC. Diputados a la Septuagésima Tercera Legislatura

Del H. Congreso del Estado de Michoacán

"Presentes.

"En acatamiento a lo dispuesto por los artículos 7o., fracciones II y III, 33, fracción IV, 214, 217, fracción I, 218 y 226 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, se le convoca a efecto de celebrar sesión ordinaria, el día lunes 29 de mayo del año 2017, a las 10:00 (diez) horas, por lo que se cita en el recinto del Poder Legislativo.

"Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

"Atentamente

"'Sufragio efectivo. No reelección'

"(rúbrica)
"Presidente de la mesa directiva
"Dip. Pascual Sigala Páez."

De lo anterior se advierte que si bien la convocatoria fue enviada oportunamente, en el caso se incumplió con el requisito dispuesto en la fracción III del artículo antes mencionado, consistente en que la convocatoria a sesión debe estar acompañada del orden del día, pues no obra en el expediente constancia alguna que acredite que tal situación haya sucedido el mismo veinticinco de mayo.

Por el contrario, en el expediente obra el acta notarial 1435, en la que consta la declaración unilateral de Ezequiel Hernández Arteaga, secretario de Servicios Parlamentarios del Congreso del Estado de Michoacán, en la que afirma que el día sábado veintisiete de mayo de dos mil diecisiete a las 19:53 horas, envió por correo electrónico a los cuarenta diputados los archivos electrónicos el proyecto del acta No. 73, así como el dictamen con proyecto de decreto relativo a las reformas del Código Electoral Local, indicando que esos serían los temas a discutir; al efecto exhibe la captura de pantalla que muestra la bandeja de correos electrónicos del usuario marco_862003@hotmail.com, en donde se aprecia el envío de los documentos a distintas cuentas de correo electrónico.⁴⁴

De igual manera, en la sesión de veintinueve de mayo, el diputado José Daniel Moncada Sánchez, al reclamar la falta de distribución previa de la Gaceta Parlamentaria que incluía los asuntos a tratar en esa sesión, afirmó que dicha gaceta la había recibido el sábado veintisiete de mayo a las 19:53 horas. En este sentido, el presidente de la mesa directiva señaló que si bien, en ese momento, se estaba entregando la Gaceta Parlamentaria a los diputados, lo cierto es que los documentos relativos a los puntos del orden del día habían sido enviados por correo electrónico a los diputados con veinticuatro horas de anticipación.

De lo anterior se advierte una inobservancia a las reglas del procedimiento legislativo, pues si bien el presidente del Congreso convocó oportunamente a la sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, lo hizo sin anexar el orden del día, de manera que los asuntos a tratar fueron remitidos con posterioridad, mediante un correo electrónico enviado por el secretario de Servicios Parlamentarios, sin la firma electrónica del presidente del Congreso.

⁴⁴ De fojas 406 a 426 del expediente.

2) Falta de circulación del dictamen con veinticuatro horas de anticipación.

El artículo 247, primer párrafo, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso Local establece que no puede discutirse ningún dictamen de ley, decreto o propuesta de acuerdo, sin que previamente se haya distribuido el texto a los diputados, por lo menos con veinticuatro horas de anticipación y publicado en la Gaceta Parlamentaria.

Dicho precepto no fue contravenido, pues el texto del dictamen a discutirse sí fue distribuido con veinticuatro horas de anticipación, toda vez que se hizo llegar a los diputados mediante correo electrónico el veintisiete de mayo de dos mil diecisiete a las 19:53; mientras que la sesión se celebró el veintinueve de mayo a las 10:30. Asimismo, el dictamen fue publicado en la Gaceta Parlamentaria el mismo veintinueve de mayo.

Por tanto, al no establecerse en el artículo 247 ninguna formalidad para la distribución de los dictámenes, debe concluirse que en este aspecto no existe violación.

IV. Evaluación del potencial invalidatorio de las irregularidades.

Una vez identificadas las irregularidades procedimentales que tuvieron lugar, procede evaluar su potencial invalidatorio considerándolas en el contexto del procedimiento legislativo en su integridad, a fin de determinar si impactan o no en la calidad democrática de la decisión final, para lo que deben aplicarse los estándares delineados al inicio de este considerando:

1) El procedimiento legislativo respetó el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. De las constancias de autos se desprende que no hubo impedimentos para que las diversas fuerzas políticas participaran en la deliberación democrática en todas y cada una de las etapas.

Lo anterior, se demuestra con la participación del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática en la presentación de iniciativas de reforma al Código Electoral del Estado, además de que no se advierte que se haya impedido a alguna fracción parlamentaria la presentación de iniciativas relativas al mencionado ordenamiento.

Igualmente, del proyecto de dictamen presentado por la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana, integrada por Alma Mireya

González Sánchez del Partido Acción Nacional (presidenta); Héctor Gómez Trujillo del Partido Acción Nacional (integrante); Sergio Ochoa Vázquez del Partido Revolucionario Institucional (integrante); y Ángel Cedillo Hernández del Partido de la Revolución Democrática (integrante), se advierte que las propuestas de reforma presentadas por el Partido Revolucionario Institucional y por el Partido de la Revolución Democrática fueron tomadas en cuenta, y que el dictamen fue firmado por todos los integrantes de dicha comisión.

Por otra parte, en la sesión de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete del Pleno del Congreso Local, se dio voz a todos los diputados que lo solicitaron. Así, se desprende que el diputado José Daniel Moncada Sánchez intervino para manifestar que la Gaceta Parlamentaria respecto del dictamen a estudiar no había sido distribuida y que ésta la había recibido el veintisiete de mayo, también preguntó por la fecha de reunión de la conferencia para la programación de los trabajos legislativos para programar el dictamen a discutir, ya que a su parecer el dictamen contaba con una nueva redacción. Al respecto, el presidente señaló que el documento había sido enviado por correo electrónico con veinticuatro horas de anticipación y que el cambio de redacción había sido distribuido oportunamente el veintidós de mayo de dos mil diecisiete.

Por último, en la mencionada sesión de Pleno, los diputados que asistieron, tuvieron la oportunidad de hacer valer sus opiniones a favor y en contra del proyecto de dictamen, así como de someter a votación y a discusión las reservas que tenían respecto a ciertos artículos.

Por tanto, del procedimiento legislativo de reformas al Código Electoral Local se desprende que los integrantes de las distintas fuerzas políticas tuvieron la posibilidad de ser oídos de manera libre y en condiciones de igualdad.

2) El procedimiento deliberativo culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas. Del acta de sesión ordinaria de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete se advierte que una vez que se pasó lista y se verificó que existiera el quórum legal, se dio lectura al orden del día, el cual fue aprobado por treinta y dos votos a favor, uno en contra y cero abstenciones.

Posteriormente, el dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales y Participación Ciudadana se leyó y se sometió a discusión. Sin contar las reservas hechas a los artículos 190, 158, fracción XIV, incisos a) y b), 175 y 42, fracción XII, el dictamen se aprobó en lo general y en lo particular con treinta y un votos a favor y cuatro en contra. Las reservas hechas por cinco diputados fueron sometidas a discusión y votación; la propuesta de cambio de redac-

ción al artículo 175 fue desechada, mientras que los cambios sugeridos a la fracción II de dicho artículo fueron aprobados. Una vez resuelto lo anterior, el presidente ordenó se elaborara el decreto y se levantara la sesión.

Con base en lo anterior, las votaciones se llevaron a cabo de conformidad con las etapas y normas aplicables, específicamente en lo relativo a que las reformas deben ser aprobadas por el voto de la mayoría. Por tanto, al haberse obtenido treinta y un votos a favor de la reforma al Código Electoral del Estado de Michoacán, se concluye que el proceso deliberativo culminó de conformidad con las normas aplicables.

3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones fueron públicas. Del acta de sesión ordinaria, así como del Diario de Debates del Congreso de Michoacán, ambos de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, no se advierte que las discusiones ni votaciones se hayan llevado a cabo de manera privada o secreta.

En consecuencia, se concluye que fueron públicas tanto la deliberación de las fuerzas públicas, como las votaciones a las reformas al Código Electoral Local de veintinueve de mayo de dos mil diecisiete.

En estas condiciones, esta Corte encuentra que la entrega del orden del día sin la anticipación requerida constituye una irregularidad que no impacta en la calidad democrática del proceso considerado en su integridad, por lo que al no tener el potencial invalidatorio que se le atribuye, resulta **infundado** el concepto de invalidez, por lo que debe reconocerse la validez del procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado.

SÉPTIMO.—Tema 2. Regulación sobre asignación de diputados por el principio de representación proporcional y definición de votación estatal efectiva.

En este considerando se analizarán los argumentos que los partidos políticos promoventes hacen valer en contra del artículo 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán, que dice:

"Artículo 175. La asignación de diputados por el principio de representación proporcional se entiende por votación estatal válida emitida la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados y candidatos independientes. **Por votación estatal efectiva se entiende la que resulte de deducir de la votación estatal válida emitida, los votos a favor**

de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación.

"I. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura integrada por los siguientes elementos:

"a) Cociente natural: es el resultado de dividir la votación estatal efectiva entre los dieciséis diputados de representación proporcional; y,

"b) Resto mayor: que es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural.

"El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

"II. Una vez desarrollada la fórmula prevista, en los párrafos anteriores, se observará el procedimiento siguiente:

"a) Se determinarán los diputados que se le asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural;

"b) Los que se distribuirían por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

"c) Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en el artículo anterior, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 24, o su porcentaje de curules del total del Congreso exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos."

1) Reforma a la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

El Partido del Trabajo en su **segundo concepto de invalidez** comienza por presentar un cuadro comparativo entre el texto reformado y el texto vigen-

te de los artículos 174 y 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán, para después señalar que la reforma al artículo 175 contraviene lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución General, el cual garantiza que todo partido político que alcance el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

Argumenta que, si bien el legislador local tiene potestad legislativa para determinar la fórmula de asignación de representación proporcional, en todo caso debe observar los parámetros y directrices previstos a nivel federal, como lo ha determinado la Suprema Corte en diversas tesis, a efecto de garantizar que los partidos políticos cuenten con un grado de representatividad acorde con su presencia y fuerza electoral.

A su juicio, el artículo 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán fomenta la sobrerrepresentación de los partidos políticos mayoritarios y permite la subrepresentación de los partidos políticos minoritarios, ya que modifica la fórmula de asignación para acceder a las diputaciones por el principio de representación proporcional y aplica una fórmula de proporcionalidad pura basada en el cociente natural, lo que privilegia a los partidos mayoritarios y pone en desigualdad a los minoritarios en franca vulneración al principio de pluralismo político.

Asimismo, afirma que el artículo 175 del Código Electoral Local vulnera el principio de progresividad, ya que la fórmula para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional obstaculiza la representatividad de los partidos minoritarios; y si bien el artículo 1o. constitucional, se refiere al principio de progresividad de los derechos humanos, debe tenerse en cuenta que los derechos políticos también lo son y que la representatividad es un medio por el cual se posibilita el ejercicio de éstos, por lo que la reforma impugnada resulta violatoria de este principio al imponer un obstáculo mayor a la representatividad que ejercen los partidos minoritarios.

Dichos planteamientos son **infundados**.

Si bien el partido promovente no indica con claridad qué elemento de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional es la que a su juicio resulta inconstitucional, su argumento se centra en el hecho de que con la reforma impugnada los partidos minoritarios tendrán una menor representación en el Congreso Local, lo que a su juicio viola tanto el artículo 54 constitucional –que garantiza diputaciones a todos los partidos

que alcancen el umbral allí señalado—, como el principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Norma Fundamental.

Pues bien, las reglas y fórmula de asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, conforme al precepto impugnado, son las siguientes:

- Se entenderá por votación estatal válida emitida, la que resulte de deducir de la totalidad de votos depositados en la urna, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados y candidaturas independientes.

- Se entenderá por votación estatal efectiva, la que resulte de deducir de la votación estatal válida emitida, los votos a favor de los partidos que no hayan obtenido el tres por ciento de esa votación.

- La asignación de diputados por el principio de representación proporcional será mediante la fórmula de proporcionalidad pura, que considera el cociente natural y el resto mayor.

- Una vez desarrollada la fórmula, se observará el siguiente procedimiento: a) determinar los diputados que le corresponden a cada partido político conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural; b) si hay diputaciones por repartir después de aplicarse el cociente natural, se distribuyen por resto mayor siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules; y, c) se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 124 del Código Electoral Local.

Dicho procedimiento difiere del previo a la reforma,⁴⁵ porque anteriormente se asignaba una curul a todos los partidos políticos que hubieran obtenido

⁴⁵ **Código Electoral del Estado de Michoacán, antes de la reforma de primero de junio de dos mil diecisiete.**

"**Artículo 175.** La asignación de diputados por el principio de representación proporcional se hará bajo el procedimiento siguiente:

"I. Para la asignación se utilizarán los conceptos siguientes:

"a) Cociente natural: es el resultado de dividir la votación estatal emitida entre los dieciséis diputados de representación proporcional; y,

"b) Resto mayor: es el remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El resto mayor se utilizará cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

el tres por ciento de la votación válida emitida en las elecciones de gobernador y diputados, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiesen obtenido, y luego se hacía la distribución de curules conforme a los métodos de cociente natural y resto mayor.

De esta manera, la reforma impugnada elimina la asignación automática de una curul a todos los partidos políticos que alcancen el umbral y prevé únicamente la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, lo que implica que en lugar de tener automáticamente un diputado por el solo hecho de alcanzar el umbral, a los partidos políticos con derecho a la asignación se les distribuirán los diputados equivalentes al número de veces que contenga su votación el cociente natural, lo que sin duda puede tener el efecto de reducir el número de diputados a los que tienen derecho los partidos más pequeños.

A pesar de ello, el hecho de que se haya modificado la fórmula en los términos anotados, de ninguna manera resulta violatorio del artículo 54 de la Constitución General, el cual rige únicamente para la conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Sobre el particular, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 63/2015,⁴⁶

"II. Para reconocer y garantizar la representación y pluralidad de las fuerzas políticas que contienen en la entidad federativa, la asignación de diputados locales de representación proporcional se realizará conforme al siguiente procedimiento:

"a) Al partido político que obtenga en las elecciones de gobernador y diputados el tres por ciento de la votación válida emitida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido; y,

"b) Realizada la distribución anterior, se procederá a asignar el resto de las diputaciones de representación proporcional conforme a la fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los conceptos señalados en la fracción I, bajo el procedimiento siguiente:

"I. Se determinarán los diputados que se le asignarán a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural;

"II. Los que se distribuirán por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedaren diputaciones por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

"III. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en el artículo anterior, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 24, o su porcentaje de curules del total del Congreso exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación estatal emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos."

⁴⁶ Fallada el cinco de octubre de dos mil quince. Por mayoría de nueve votos se aprobó respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución Local, en su tema 2: definiciones y usos de los conceptos "votación estatal emitida" y "votación válida emitida", consistente en reconocer la validez del artículo 33, fracción V,

tras hacer un recuento de los precedentes en la materia, señaló que en nuestro país impera un sistema electoral de carácter mixto (integrado por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional), el cual tiene reglas precisas para el ámbito federal y estatal tras la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Respecto al ámbito estatal, se precisaron los principales lineamientos constitucionales para la conformación de las Legislaturas: que las entidades federativas están obligadas a conformar sus Congresos atendiendo a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en términos de sus leyes; que el número de representantes será proporcional al de sus habitantes, y que un partido político no podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida ni tampoco el porcentaje de representación de un partido podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales, todo ello en términos (sic), en términos del artículo 116, fracción II, constitucional.⁴⁷

Al margen de estos lineamientos expuestos –continúa el precedente– la Constitución Federal otorga a las entidades federativas un amplio margen de libertad configurativa en torno a la regulación de los sistemas de elección por mayoría relativa y representación proporcional al interior de sus Legislaturas; es decir, pueden combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y representación proporcional que integren los Congresos Locales; establecer el número de distritos electorales en los que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de represen-

de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión por desempeñar una comisión de carácter oficial.

⁴⁷ **"Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"II. ...

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

tación proporcional; ello, siempre y cuando no se haga nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, cuestión que en cada caso concreto corresponderá verificar a esta Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad.

En este sentido, el artículo 54 constitucional, no constituye parámetro de validez de la norma impugnada, la cual, por el contrario, debe ser contrastada con el artículo 116, que es el que establece las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas.

En el caso, se advierte que la regulación constitucional y legal del Estado de Michoacán de Ocampo cumple con las citadas bases, toda vez que:

-Se establece mediante ley la conformación del Congreso mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional (artículos 20 de la Constitución Local y 19 del Código Electoral).

-Se establece que ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida (artículos 21 constitucional y 174, fracción III, del código).

-Se exceptúa de lo anterior al partido político que obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento (artículos 21 constitucional y 174, fracción IV, del código).

-Se prevé que el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales (artículos 21 constitucional y 174, fracción V, del Código Electoral).

En suma, esta Corte encuentra que la legislación del Estado de Michoacán no transgrede ninguna de las bases constitucionales en la materia sino que, por el contrario, garantiza adecuadamente el valor del pluralismo político en la conformación del Congreso Local, ya que permite a los partidos políticos con una representatividad mínima (3%) participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional conforme a una fórmula que refleja la votación obtenida por cada uno de ellos y que establece reglas que evitan tanto la sobrerrepresentación como la subrepresentación.

Por otro lado, también es **infundado** el planteamiento en el que se aduce que la reforma al artículo 175 –cuya implicación, como ya dijimos, fue

eliminar la asignación automática de la primera curul a todos los partidos que obtuvieran el tres por ciento de la votación válida emitida— supone una violación al principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. constitucional, pues estima que la representatividad es el medio que posibilita el ejercicio de los derechos políticos.

El principio de progresividad previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto, lo que implica, por un lado, la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y, por otro, la prohibición *prima facie* de emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos; de manera que, en congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).⁴⁸

Dicho principio, a juicio de esta Suprema Corte, no resulta aplicable a las normas que rigen la conformación de las Legislaturas Locales ni a la manera en que éstas regulan el principio de representación proporcional, ya que la adopción del sistema electoral mixto y las bases para su regulación a nivel estatal suponen una decisión sobre el modelo de democracia representativa, que si bien obedece, en parte, a la obligación del Estado de generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, necesariamente implica sopesar factores muy variados, tales como las necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las cuales pueden variar de un lugar a otro y en distintos momentos históricos.

Por tanto, sujetar el diseño de los sistemas electorales al principio de progresividad sería contrario al amplio margen de autonomía con que cuentan las entidades federativas para organizar sus instituciones políticas a fin de dar efectos a los derechos políticos, los que, por lo demás, constituyen a su vez el límite a ese margen de libertad.

⁴⁸ Véase la tesis 1a. CCXCI/2016, de rubro: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS."

2) Definición de votación estatal efectiva.

Morena, en su **tercer concepto de invalidez**, controvierte el primer párrafo del artículo 175 del Código Electoral Local, pues considera que la definición de "votación estatal efectiva", que el legislador emplea como paso previo al desarrollo de la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se traduce en una doble contabilidad de una parte de los sufragios, lo que beneficia a los partidos políticos y candidatos que hayan obtenido constancias de mayoría relativa en los distritos electorales uninominales, cuyos votos ya se utilizaron y quedaron representados en la figura del diputado electo; razón por la cual, esos sufragios, no deberían formar parte de la votación efectiva.

Sostiene que la definición de votación estatal efectiva contenida en el precepto impugnado no considera como deducibles los votos utilizados para la obtención de constancias de mayoría relativa en cada uno de los distritos uninominales electorales, por lo que el vicio de inconstitucionalidad consiste en que se le asigna doble valor a estos sufragios.

En este sentido, afirma que la definición impugnada es deficiente, ya que el concepto de votación estatal efectiva debe ser aquella que resulte de deducir de la votación estatal válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, así como **los sufragios previamente utilizados al otorgar cada una de las constancias de mayoría en los distritos electorales uninominales.**

Dichos argumentos son **infundados**.

En el marco del sistema electoral mixto que prevé el artículo 116, fracción II, para la conformación de las Legislaturas Locales, el principio de representación proporcional constituye una manera de asignar diputaciones adicionales a las determinadas por el principio de mayoría relativa.

Así, los votos emitidos tienen un doble efecto: por un lado, determinan qué candidatos en los distritos uninominales son electos por el principio de mayoría relativa; y, por otro lado, reflejan una preferencia por un partido político, que a su vez determina la distribución de las diputaciones de representación proporcional.

Lo anterior no supone un doble cómputo de votos, ya que éstos sólo son contados en una ocasión, pero el número de sufragios obtenido tiene di-

versas consecuencias para la asignación de diputados según cada uno de los principios.

Por ello, para efectos de la distribución de escaños por el principio de representación proporcional no es necesario deducir los sufragios que dieron el triunfo a los candidatos de mayoría relativa, pues ello impediría que la porción del Congreso Local, electa mediante ese principio, reflejara la cantidad de votos obtenidos por cada una de las fuerzas políticas, como es su finalidad.

En efecto, el sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda en equitativa proporción al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos, lo que supone precisamente la necesidad de tener en cuenta todos los votos obtenidos por los partidos políticos, con independencia de que hayan ganado diputaciones por el sistema de mayoría.

En este orden de ideas, al haber resultado infundados los argumentos formulados en su contra, **se reconoce la validez** del artículo 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán.

3) Suplencia de la queja.

No obstante lo anterior, con fundamento en los artículos 40 y 71, párrafo segundo, de la ley reglamentaria de la materia,⁴⁹ este Tribunal Pleno advierte que la definición de votación válida emitida, contenida en el artículo 175, primer párrafo, del Código Electoral del Estado de Michoacán, es contraria al artículo 116, fracción IV, inciso f), de la Constitución General.

En precedentes recientes, esta Suprema Corte ha venido definiendo los parámetros de constitucionalidad a la luz de los cuales deben analizarse las legislaciones estatales que establecen las bases para la determinación de los porcentajes de votación que deben tomarse en cuenta en las distintas

⁴⁹ **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."

Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

fases del procedimiento para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, desde la determinación de qué partidos tienen derecho a participar en la distribución de curules, hasta la aplicación de los límites a la sub y sobrerrepresentación.

Así, en la acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015,⁵⁰ al reconocer la validez de las reglas de sub y sobrerrepresentación para la integración del Congreso de Oaxaca, el Tribunal Pleno señaló que:

- Los Estados tienen libertad de configuración para incorporar los principios de mayoría relativa y representación proporcional para la asignación de diputaciones en el orden jurídico estatal, pero están obligados a incluir los límites de sobre y subrepresentación al interior del órgano legislativo, de acuerdo con el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General, lo cual incluye no sólo las reglas porcentuales (ocho por ciento), **sino también la delimitación de la base de votación a la que se aplicarán esos límites (votación emitida).**

- Esta base o parámetro de votación no puede corresponder a la totalidad de la votación correspondiente a diputados y diputadas, sino que debe atender a una **votación depurada** que refleje la obtenida por cada partido político, la cual no incluye los votos nulos, los de los candidatos no registrados, los votos a favor de los partidos a los que no se les asignarán curules por representación proporcional y, en su caso, los votos de los candidatos independientes.

- Asimismo, del análisis integral del sistema local de representación proporcional, se destacó que el legislador hizo una diferenciación en los parámetros utilizados para asignar diputados por el principio de representación proporcional en las distintas etapas que conforman dicho mecanismo.

- Por una parte, el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, hizo propia la conceptualización de "votación válida emitida" que

⁵⁰ Fallada el cinco de octubre de dos mil quince. Por mayoría de nueve votos se aprobó respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez en donde se impugnan las reformas a la Constitución Local, en su tema 2: definiciones y usos de los conceptos "votación estatal emitida" y "votación válida emitida", consistente en reconocer la validez del artículo 33, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a la sesión por desempeñar una comisión de carácter oficial.

rige en la legislación general como la base para **tener derecho acceder a la distribución** de curules por el principio de representación proporcional, que además es la base para verificar la conservación de registro de los partidos y la asignación de financiamiento. Se indicó que la base de votación implica una votación **semi-depurada**, la cual se obtiene de la votación total menos los votos que no pueden ser contados para los partidos políticos, como los votos nulos o los de los candidatos no registrados. **Lo anterior como reflejo del artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, constitucional, que prevé la cancelación del registro de los partidos que no obtengan el tres por ciento del total de la votación válida emitida.**

- En cambio, para la etapa de asignación de las diputaciones por representación proporcional, se indicó que el parámetro que rige para aplicar la fórmula de la asignación concreta de las diputaciones debe atender a una **votación depurada** en la que únicamente serían contados los votos obtenidos por cada partido político, la cual se obtiene de deducir de la votación válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no alcanzaron el porcentaje requerido y los votos de los candidatos independientes –ya que a éstos no se les asigna diputados por representación proporcional–, **lo cual resulta acorde a lo pretendido en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución.**

Lo relevante de dicho precedente es que, por un lado, determinó que el concepto de "votación emitida", previsto en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, constitucional, tiene un contenido preciso que sirve de parámetro para analizar la validez de las normas estatales relativas a la sub y sobrerrepresentación. La votación emitida –dice el precedente– es aquella a la que se deducen tanto los votos no válidos (nulos y a favor de candidatos no registrados), como aquellos a favor de los partidos que no alcanzaron el porcentaje mínimo para acceder al reparto y los votos a favor de candidatos independientes, siendo ésta la base respecto de la cual deben calcularse los límites respectivos.

Adicionalmente, el precedente señala que dicha votación depurada es también la que sirve como base para la aplicación de la fórmula a través de la cual se define el número de diputaciones correspondientes a cada partido, es decir, para la fase de distribución, precisando que ello encuentra también su fundamento en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, pues es lógico que la base utilizada para aplicar la fórmula de distribución, que es con la que se busca reflejar la representatividad de cada partido, sea la misma que se tome en cuenta para determinar los límites a la distorsión que puede producirse en ese proceso.

Finalmente, en dicho fallo se apuntó también –sin llegar a afirmar que se trata de un estándar constitucional obligatorio– que la votación válida que sirve de base para la determinación de los partidos tienen derecho a que se les otorguen diputaciones de representación proporcional debe ser aquella que resulte de sustraer a la votación total los votos nulos y a favor de candidatos no registrados, pues ello es un reflejo del artículo 116, fracción IV, inciso f), segundo párrafo, constitucional, que prevé esa base semi-depurada como referente del tres por ciento necesario para la conservación del registro.

Avanzando en esa línea, al resolver la acción de inconstitucionalidad 55/2016,⁵¹ este Tribunal Pleno se pronunció en torno a la base que debe regir para determinar la votación necesaria para que los partidos tengan acceso a la asignación de diputaciones por representación proporcional en el Estado de Nayarit, bajo los siguientes argumentos:

- Deben ser coherentes las reglas porcentuales exigidas tanto para la conservación del registro de partidos, como para acceder a la asignación de diputados por representación proporcional, pues la demostración del mínimo de fuerza electoral para que un partido mantenga su reconocimiento legal es condición imprescindible para que también puedan participar en el Congreso Local con diputados de representación proporcional.

- En cuanto a la base de votación sobre la cual se aplica dicho valor porcentual, debe ser aquella que demuestre el genuino valor de la fuerza electoral de cada partido, de modo tal que mediante las operaciones aritméticas respectivas se conozca con precisión en qué proporción obtuvieron el respaldo de la voluntad popular expresada en las urnas, con el objeto de que puedan llevar al Congreso Local, en su caso, el mismo grado de representatividad ciudadana que genuinamente le corresponde.

- Por ello, no obstante que el precepto ahí analizado estableciera como base la votación total, debía atenderse a una **votación semi-depurada** en la cual, únicamente serían tomados en cuenta los votos que tuvieron efectividad para elegir a los diputados de mayoría relativa, lo cual implica no incluir a los

⁵¹ Fallada el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis. Se aprobó por mayoría de diez votos el apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Asignación de diputados por representación proporcional", en su segunda parte, consistente en reconocer la validez del artículo 27, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra.

votos nulos y los de los candidatos no registrados en la medida en que no resultan ser eficaces para realizar el cómputo ni a favor o ni en contra de candidato alguno a diputados en los distritos uninominales.

Este último precedente se refiere a una cuestión distinta a la que fue abordada en la acción de inconstitucionalidad 53/2015. Mientras que en aquel asunto se sentaron los parámetros constitucionales aplicables a la base conforme a la cual se fijan los límites a la sub y sobrerrepresentación y la distribución de curules, en este último se fijaron los criterios relativos a la base que debe tomarse en cuenta para efectos del umbral de acceso a la fase de distribución.

De este asunto destaca la referencia a la equivalencia que debe existir entre la base para acceder al reparto de curules y la necesaria para conservar el registro, lo que implica que el parámetro aplicable es el del artículo 116, fracción IV, inciso f), a saber el de "votación válida", definida como aquella a la que se sustraen los votos nulos y los votos a favor de candidatos no registrados.

De los precedentes citados, se advierte que esta Suprema Corte ha venido construyendo una doctrina jurisprudencial conforme a la cual, el artículo 116 de la Constitución General⁵² establece *distintos parámetros* para determi-

⁵² **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"II. El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de **votación emitida**. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos

nar los porcentajes de votación requeridos en las diversas etapas que integran el sistema de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a nivel local.

Así, en la fracción II se establece como base para verificar los límites de sobre y subrepresentación de los partidos políticos, la *votación emitida*, respecto de la cual hemos dicho que debe ser la misma que se utilice para la aplicación de la fórmula de distribución de curules. En cambio, la fracción IV, inciso f), segundo párrafo, precisa que la representatividad mínima que permite a los partidos políticos conservar su registro se acredita con la obtención del tres por ciento de la *votación válida*, la cual hemos sostenido que debe ser la misma para determinar qué partidos políticos tendrán acceso a diputaciones de representación proporcional.

Esta interpretación se ve reflejada en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para el sistema de representación proporcional a nivel federal. Conforme a dicho ordenamiento, para que los partidos puedan acceder (sic) a diputaciones por representación proporcional se utiliza como parámetro la *votación válida emitida*,⁵³ que resulta de deducir de la totalidad de votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a

uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su **votación emitida** más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen;

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la **votación válida emitida** en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales."

⁵³ **Constitución General**

"**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

"...

"II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la **votación válida emitida** para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional."

los candidatos no registrados;⁵⁴ y por lo que hace a la asignación, en concreto, de curules y verificar los límites de sub y sobrerrepresentación se utiliza la *votación emitida*,⁵⁵ que resulta de deducir a la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.⁵⁶

Si bien en esta parte la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no constituye parámetro de validez de las normas locales, la manera en que dicho ordenamiento aterriza los conceptos constitucionales diferenciados de votación emitida y votación válida, contenidos en las fracciones

⁵⁴ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 15.

"1. Se entiende por votación total emitida, la suma de todos los votos depositados en las urnas. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por **votación válida emitida** la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados."

⁵⁵ **Constitución General**

"Artículo 54. ...

"III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su **votación nacional emitida**, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinominal. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

"IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

"V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de **votación nacional emitida**. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su **votación nacional emitida** más el ocho por ciento; y ..."

⁵⁶ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 15.

"...

"2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional, se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación, los votos emitidos para candidatos independientes y los votos nulos.

"3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

"Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento."

II y IV del artículo 116, resulta orientadora para efectos de la interpretación de este Alto Tribunal, lo que en definitiva permite concluir que las entidades federativas en el diseño de sus sistemas de representación proporcional para la integración de las Legislaturas, deben atender a lo siguiente:

(i) Para determinar qué partidos tienen derecho a diputaciones de representación proporcional, la base que debe tomarse en cuenta es la votación válida prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso f), que es una votación semi-depurada en la que a la votación total se le sustraen los votos nulos y a favor de candidatos no registrados;

(ii) Para la aplicación de la fórmula de distribución de escaños, la base debe ser la votación emitida prevista en el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que es una votación depurada a la que, adicionalmente a los votos nulos y a favor de candidatos no registrados, se le sustraen los votos a favor de los partidos que no alcanzaron el umbral y los votos a favor de candidatos independientes; y,

(iii) Sobre esta última base deben calcularse los límites a la sub y sobrerepresentación.

En este sentido, al margen de la denominación que el legislador local elija respecto a los parámetros de votación que sean utilizados en las distintas etapas que integran el mecanismo de distribución de diputados por representación proporcional, lo importante es que en cada etapa se utilice la base que corresponda en términos del artículo 116 constitucional, cuyo contenido ya fue delineado por este Tribunal Pleno.

Ahora bien, el artículo 175 define, para efectos de que los partidos tengan derecho acceder a la asignación de diputaciones por representación proporcional, como *votación estatal válida emitida* la que resulte de deducir de la totalidad de votos, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados y candidaturas independientes; sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que los sufragios a favor de los candidatos independientes son votos válidos que no pueden deducirse en esta etapa, por lo que **debe decretarse la invalidez** de la porción normativa "y candidaturas independientes".

Lo anterior, en el entendido de que los votos a favor de los candidatos independientes sí deben deducirse para efectos del concepto de votación estatal efectiva, el cual se utiliza tanto para la aplicación de la fórmula de propor-

cionalidad pura como para verificar los límites de sub y sobrerrepresentación en la integración del Congreso Local.

OCTAVO.—Tema 3. Nombramiento y destitución del titular del órgano interno de control del Instituto Electoral Local.

En su **primer concepto de invalidez**, Morena impugna el artículo 46, párrafos segundo y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán, por considerar que la facultad del Congreso Local de nombrar al titular del órgano interno de control del Instituto Electoral Local, así como la de resolver sobre la aplicación de sanciones a dicho funcionario por causas graves de responsabilidad administrativa, constituyen una intromisión que lesiona la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones del organismo público local electoral, además de que son medidas regresivas porque esas facultades le correspondían al Consejo General del Instituto Electoral Local con anterioridad a la reforma.

Al respecto, el promovente aduce que la eventual sanción por una falta administrativa grave, en su caso, debería ser resuelta por el Tribunal de Justicia Administrativa Local y no por el Congreso del Estado, de acuerdo con la reforma constitucional de veintisiete de mayo de dos mil quince en materia de combate a la corrupción.

Sostiene que este Alto Tribunal, al resolver acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada 96/2016, invalidó la facultad del Congreso del Estado de Nayarit de nombrar al contralor interno del Tribunal Electoral Local por afectar la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional, precedente que resulta aplicable respecto a la designación del órgano interno de control de los organismos públicos locales electorales.

Este Tribunal Pleno estima que los planteamientos del promovente son **infundados** por cuanto hace a la facultad del Congreso Local de nombrar al titular del órgano interno de control, pero **fundados** en lo relativo a la facultad de sancionarlo por falta grave.

El precepto impugnado señala lo siguiente:

"Artículo 46. El órgano interno de control del instituto tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos, así como de conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del instituto; en el ejercicio de sus atri-

buciones estará dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones; asimismo contará con fe pública en sus actuaciones. En el desempeño de su función se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, profesionalismo, exhaustividad y transparencia.

"El titular del órgano interno de control será nombrado por el Congreso del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto por una sola vez; estará adscrito administrativamente a la presidencia del consejo general.

"El órgano interno de control contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el consejo general a propuesta de su titular.

"El titular del órgano interno de control podrá ser sancionado conforme a los términos de la normatividad en materia de responsabilidad de servidores públicos. El Congreso del Estado resolverá sobre la aplicación de las sanciones, incluida entre éstas la remoción, por causas graves de responsabilidad administrativa, debiendo garantizar el derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes."

El citado artículo regula al Órgano Interno de Control del Instituto Electoral Local, precisando sus atribuciones, la autonomía técnica y de gestión que le asiste, los principios rectores de su funcionamiento, el nombramiento del titular por el Congreso del Estado, la duración del encargo y su reelección, la posibilidad de que el Congreso resuelva sobre la responsabilidad administrativa del contralor, y la votación necesaria para la remoción del titular.

Para analizar la constitucionalidad de dicho régimen hay que recordar que el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República señala que las Constituciones y leyes locales deben garantizar, entre otros, que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.⁵⁷

⁵⁷ **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.

Al respecto, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014,⁵⁸ el Tribunal Pleno sostuvo que con fundamento en los artículos 41, fracción V, y 116, fracción IV, de la Constitución General, no existía disposición constitucional que impusiera a las Legislaturas Locales algún lineamiento específico en cuanto al establecimiento de las contralorías de los órganos públicos locales electorales y el procedimiento para la designación de su titular, por lo que los Estados cuentan con un amplio margen de configuración para regular sobre este tópico.

Asimismo, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 103/2015,⁵⁹ en la que se invalidó la facultad del Consejo General del Instituto Tlaxcalteca de Elecciones para imponer sanciones al titular de la Contraloría General, el Tribunal Pleno interpretó que del artículo 41, fracción V, apartado A, de la Constitución, se desprende que el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales deben contar con órganos internos de control que tendrán a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos de los Institutos Electorales respectivos.

No obstante lo anterior, para el análisis del precepto impugnado, resulta necesario precisar que a raíz de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción –publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince–, se modificaron diversos preceptos de la Constitución General, con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: ..."

⁵⁸ Falladas en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil catorce, por unanimidad de nueve votos respecto al considerando décimo sobre el nombramiento del contralor. Los Ministros Sergio A. Valls Hernández y presidente Juan N. Silva Meza no asistieron a las sesiones de veintitrés y veinticinco de septiembre de dos mil catorce, el primero previo aviso a la presidencia y el segundo por encontrarse desempeñando una comisión de carácter oficial.

⁵⁹ Fallada el tres de diciembre de dos mil quince, por mayoría de ocho votos respecto del considerando décimo séptimo consistente en la declaración de invalidez del artículo 87 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala. El Ministro Franco González Salas votó en contra. El Ministro José Ramón Cossío Díaz no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

Entre las disposiciones que fueron modificadas, se encuentra el artículo 109 constitucional,⁶⁰ que en su nueva formulación establece que: (i) a los servidores públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en sus cargos, se les aplicarán sanciones administrativas, cuyos procedimientos serán establecidos por la ley; (ii) aquellas faltas administrativas que sean graves, serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o bien, por sus homólogos en los Estados, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente; (iii) aquellas faltas que no sean graves, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control; (iv) **los entes públicos estatales deben contar con órganos internos de control que tendrán, en su ámbito de competencia, las atribuciones para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; sancionar aquellas que no son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos y participaciones federales, y denunciar hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.**

⁶⁰ **Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

"...

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior, y ..."

Pues bien, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, el Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V constitucional, y segundo transitorio de la citada reforma,⁶¹ expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual, al desarrollar los lineamientos constitucionales del artículo 109, señala que los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos **serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.**⁶²

Por su parte, al delimitar las faltas administrativas de los servidores públicos, clasifica estas conductas como no graves o graves⁶³ siguiendo la distinción del artículo 109 y precisa que las primeras, serán sancionadas por la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal o sus homólogos

⁶¹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación."

"**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto y en las leyes que derivan del mismo."

⁶² **Artículo 20.** Para la selección de los integrantes de los órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes."

⁶³ **Artículo 3.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"**XV.** Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los servidores públicos en los términos de la presente ley, **cuya sanción corresponde a las secretarías y a los órganos internos de control;**

"**XVI.** Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los servidores públicos catalogadas como graves en los términos de la presente ley, **cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas;**

"...

"**XXIV.** Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas; ..."

en las entidades federativas;⁶⁴ mientras que la sanción de las segundas corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas.⁶⁵

En suma, de lo expuesto hasta ahora se desprende que la Constitución General señala como directriz a los Estados, que en sus Constituciones y leyes deben garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía e independencia en su funcionamiento y sus decisiones. Por cuanto hace al establecimiento del órgano interno de control en los entes públicos estatales, la Constitución prevé expresamente que éstos tendrán, entre otras, atribuciones relacionadas con la investigación de conductas que puedan implicar responsabilidad administrativa, y con la sanción de aquellas que no sean competencia del Tribunal de Justicia Administrativa, es decir, que no sean graves. Sin embargo, del Texto Constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen, cómo debe realizarse la designación del titular de los órganos internos de control.

Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que tratándose de los órganos de control interno de los organismos públicos locales en materia electoral, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia, siempre que acaten las pautas mencionadas anteriormente.

Ahora bien, el legislador local eligió regular el órgano interno de control del Instituto Electoral de Michoacán conforme a lo siguiente:

⁶⁴ **Artículo 10.** Las secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el informe de presunta responsabilidad administrativa y presentarlo a la autoridad sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

"Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los órganos internos de control serán competentes para: ..."

⁶⁵ **Artículo 12.** Los tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, **estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley.**"

- En términos de los artículos 98 de la Constitución⁶⁶ y 29 del Código Electoral,⁶⁷ ambos del Estado de Michoacán, el Instituto Electoral de Michoacán es un organismo constitucional autónomo, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, responsable del ejercicio de la función estatal de dirigir, organizar y vigilar las elecciones en el Estado, así como de organizar los procesos de participación ciudadana, en el ámbito de su competencia.

⁶⁶ **"Título tercero A**

"De los organismos autónomos

"...

"Sección IV

"Del Instituto Electoral de Michoacán

"Artículo 98. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios denominado Instituto Electoral de Michoacán, en cuya integración participan el Poder Legislativo, los partidos políticos y los ciudadanos, según lo disponga la ley. La certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

"El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, de vigilancia y desconcentrados. El órgano superior de dirección se integrará por un consejero presidente y seis consejeros electorales en la forma y términos que establezca la ley de la materia.

"Las autoridades estatales y municipales están obligadas a proporcionar información, previo requerimiento fundado, a los órganos electorales del Estado.

"El organismo público cubrirá en su desempeño, además de lo que determine la ley, las actividades relativas a la preparación y desarrollo de la jornada electoral, otorgamiento de constancias e impresión de materiales electorales, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos que de manera independiente participen en el proceso electoral. Deberá tomar las medidas cautelares que considere convenientes para hacer prevalecer los principios que rigen el proceso electoral, en los términos señalados en la ley.

"Las sesiones de los órganos colegiados electorales deben ser públicas en los términos que disponga la ley.

"El consejero presidente y los consejeros electorales del órgano superior de dirección, serán designados por un periodo improrrogable de siete años debiendo satisfacer los requisitos de elegibilidad y cumplir con el procedimiento que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la normatividad de la materia."

⁶⁷ **"Artículo 29.** El organismo público local electoral, denominado Instituto Electoral de Michoacán, es la autoridad responsable del ejercicio de la función estatal de dirigir, organizar y vigilar las elecciones en el Estado, así como de organizar los procesos de participación ciudadana en los términos de las leyes de la materia.

"Este organismo es público de carácter permanente y autónomo, está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la capital del Estado. En el desempeño de su función se regirá por los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo.

"El patrimonio del instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de sus fines y las partidas que anualmente se le señalen en el presupuesto de egresos del Estado, así como con los ingresos que reciba por cualquier concepto, derivados de la aplicación de las disposiciones de este código."

- En la parte que interesa, el Código Electoral del Estado de Michoacán señala que entre los órganos centrales del Instituto Electoral del Estado se encuentra el órgano interno de control,⁶⁸ el cual se encarga de la fiscalización de los ingresos y egresos, así como de conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del instituto. Su titular será nombrado por el Congreso del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y a su vez, éste resolverá sobre la aplicación de las sanciones, incluida la remoción, por causas graves de responsabilidad administrativa respecto del titular del órgano interno de control.⁶⁹

Una vez expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno se encuentra en condiciones de calificar como **infundado** el planteamiento de Morena, consistente en que la facultad del Congreso Local de nombrar al titular del órgano interno del Instituto Electoral Local constituye una intromisión a la autonomía e independencia del organismo público electoral local.

En efecto, las Legislaturas Locales gozan de una amplia libertad de configuración legislativa para regular la manera en que deben establecerse los Órganos Internos de Control de los Institutos Electorales Locales, siempre que respeten las directrices que se desprenden de los artículos 109, fracción III, y 116, fracción IV, inciso c), particularmente en lo que respecta a garantizar la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

⁶⁸ "**Artículo 31.** Los órganos centrales del instituto son:

"I. El consejo general;

"II. La presidencia;

"III. La junta estatal ejecutiva;

"IV. Coordinación de fiscalización; y,

"**V. Órgano interno de control.**"

⁶⁹ "**Artículo 46.** El órgano interno de control del instituto tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos, así como de conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones; asimismo contará con fe pública en sus actuaciones. En el desempeño de su función se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, profesionalismo, exhaustividad y transparencia.

"El titular del órgano interno de control será nombrado por el Congreso del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su encargo cuatro años y podrá ser reelecto por una sola vez; estará adscrito administrativamente a la presidencia del consejo general.

"El órgano interno de control contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el consejo general a propuesta de su titular.

"El titular del órgano interno de control podrá ser sancionado conforme a los términos de la normatividad en materia de responsabilidad de servidores públicos. El Congreso del Estado resolverá sobre la aplicación de las sanciones, incluida entre éstas la remoción, por causas graves de responsabilidad administrativa, debiendo garantizar el derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes."

A este respecto, resulta relevante que para la designación del titular del órgano interno de control se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en el Congreso Local, lo que implica que para la elección de dicho funcionario debe existir un consenso entre las fuerzas políticas que integran el Poder Legislativo, lo que incentiva que el perfil del servidor público no obedezca a los intereses de una fuerza política en particular, a diferencia de un sistema en que la elección se tomara por mayoría simple, en el que los intereses del partido mayoritario podrían incidir en su designación.

Por tanto, este Pleno encuentra que esta forma de designación no compromete la autonomía de funcionamiento ni la independencia en las decisiones del Instituto Electoral de Michoacán, pues si bien el órgano interno de control, nombrado por el Congreso, es el encargado de fiscalizar de los ingresos y egresos del instituto, así como de conocer de las responsabilidades de sus servidores públicos, lo cierto es que la sola designación por parte del Congreso, mediante una votación calificada, no genera una situación de subordinación que pudiera darle, por esa vía, una injerencia a la Legislatura en el Instituto Electoral.

Esto es así, máxime que, como se verá a continuación, el Congreso no conserva la facultad de remover a dicho funcionario por su inconstitucionalidad.

En efecto, resulta fundado el planteamiento de Morena, relacionado con la facultad del Congreso Local de aplicar sanciones –incluida la remoción– al titular del Órgano Interno de Control del Instituto Electoral Local por causas graves de responsabilidad administrativa.

Esto es así, ya que por mandato constitucional las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o bien, por sus homólogos en las entidades federativas, y **serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente**. Además, del sistema de responsabilidades administrativas previsto en la ley general en la materia, se desprende claramente que la única autoridad competente para resolver sobre la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas.

En estas condiciones, este Tribunal Pleno estima que **el Congreso Local no es competente para resolver sobre la aplicación de las sanciones por causas graves de responsabilidad administrativa**, lo que, desde luego, incluye la remoción del servidor público.

En consecuencia, procede **declarar la invalidez** de la porción normativa del artículo 46, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

NOVENO.—Tema 4. Negativa o cancelación de registro a precandidatos por rebasar topes de gastos en campañas.

En su **segundo concepto de invalidez**, Morena aduce que el artículo 163, párrafo tercero, del Código Electoral de Michoacán, al señalar que los candidatos a los que se les niegue el registro o revoque la candidatura por rebasar los topes de gastos de precampaña, no podrán realizar campaña aun cuando hayan impugnado la decisión pudiendo ser sustituidos en el plazo de cinco días, establece una medida excesiva y desproporcionada, que vulnera el derecho a ser votado, las garantías judiciales para la protección de ese derecho, el principio de presunción de inocencia, los principios de certeza, legalidad y objetividad electorales, así como las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

En síntesis, Morena fundamenta dicha violación bajo los siguientes argumentos:

- Si bien el artículo 41, base VI, constitucional dispone que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación constitucionales o legales no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o acto impugnado, dicha disposición está inmersa en las bases del sistema de nulidades y, por tanto, no resulta aplicable al supuesto del precepto impugnado.

- El legislador supone que cualquier rebase del tope de gastos de precampaña da lugar indefectiblemente a la negativa o revocación del registro del precandidato, prohibiéndole hacer campaña; no obstante, ello no necesariamente es así, pues el afectado puede recurrir la determinación y obtener una resolución a su favor, de modo que se restringe el derecho a ser votado, incluyendo el derecho a hacer campaña.

- Si bien el precepto combatido encuentra similitud con el artículo 41, base VI, de la Constitución General—que regula el sistema de nulidades de las elecciones federales y locales—, lo cierto es que la norma combatida únicamente exige el rebase del tope de gastos de precampaña para que se surta el impedimento de participar en la campaña electoral; mientras que en el sistema de nulidades, el rebase del tope de gastos de campaña debe ser un cinco por ciento del monto total autorizado para que se surta la prohibición de competir en la elección extraordinaria, lo que implica una desigualdad al aplicarse la norma combatida.

- El plazo concedido al partido postulante para sustituir al candidato sancionado resulta inadecuado, pues debe hacerlo en cinco días posteriores a la negativa o pérdida de la candidatura, aun cuando el partido no haya agotado los medios de impugnación, derecho que también corresponde al candidato afectado. Además, al ordenar la sustitución de la candidatura en un plazo de cinco días y prohibir hacer campaña durante la tramitación del recurso, se trata como infractor a un precandidato sin haber probado en última instancia y por resolución inatacable su responsabilidad, vulnerando el principio de presunción de inocencia; por otro lado, al negarle al candidato su derecho a hacer campaña se le priva del ejercicio de su derecho a la participación política.

- El precepto impugnado no prevé expresamente que con motivo del rebase de topes de campaña proceda la negativa del registro o pérdida de la candidatura, sino que remite a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y aunque puede intuirse que la remisión es al artículo 229, numeral 4, las sanciones que éste prevé no son exactamente aplicables a los precandidatos que concurren en una elección local, por lo que se vulnera el principio de legalidad.

- El precepto sería adecuado si ordenara al operador jurídico esperar la decisión del Juez competente cuando se haya impugnado la negativa del registro o la cancelación de la candidatura y permitiera que el precandidato continúe en la campaña; al no estar regulado así, se vulnera el derecho a un recurso judicial y al derecho a una justicia electoral completa, previsto en los artículos 17, párrafo segundo, y 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General.

El precepto impugnado señala lo siguiente:

"Artículo 163. Los partidos políticos están obligados a garantizar la lícita procedencia de los recursos y el respeto de los topes de gasto de precampaña de sus aspirantes en sus procesos de selección de candidatos.

"Los aspirantes a candidatos estarán sujetos a las modalidades y restricciones para recibir aportaciones en dinero o especie que establece la Ley de Partidos.

"...

"Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña estarán a lo dispuesto en la ley general. Los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones de las candidaturas que procedan, **debiendo presentarlas a más tardar dentro de los cinco días posteriores a la ne-**

gativa de registro o pérdida de la candidatura, según se trate. El consejo general resolverá sobre el nuevo registro a más tardar cinco días después de presentada la solicitud correspondiente. El periodo general de las campañas no variará por estas causas. **Los propuestos como candidatos a los que se niegue el registro o se revoque la candidatura de acuerdo con este artículo, no podrán realizar campaña aun cuando se haya impugnado la decisión correspondiente. ..."**

El citado artículo regula las consecuencias para el supuesto de que el precandidato de un partido político rebase el tope de gastos de precampaña. En la porción normativa impugnada, el precepto establece, esencialmente, tres cuestiones: (i) los precandidatos que incurran en la conducta respectiva estarán a lo dispuesto en la ley general; (ii) los partidos conservan el derecho de sustituir dicha candidatura dentro de los cinco días posteriores a la negativa de registro o pérdida de la candidatura, sobre lo cual, el consejo general resolverá a más tardar cinco días después de presentada dicha solicitud; y, (iii) no podrán realizar campaña quienes sean propuestos como candidatos y se les niegue el registro o revoque la candidatura, incluso si se impugnó la decisión correspondiente.

Los argumentos que el partido promovente hace valer en contra de dicha regulación, pueden agruparse en los siguientes subtemas, los que por razón de método se estudiarán en un orden diverso al propuesto en la acción: I) Violación al principio de legalidad con motivo de la remisión a la ley general; II) Sanción excesiva y desproporcionada; III) Necesidad de que proceda la suspensión del acto impugnado cuando se impugne la negativa del registro o pérdida de la candidatura; y, IV) Plazo insuficiente para la sustitución de la candidatura.

I) Violación al principio de legalidad con motivo de la remisión a la ley general.

Como punto de partida para el análisis del precepto, debe precisarse que la Constitución General, en el artículo 116, fracción IV, incisos h) y j),⁷⁰

⁷⁰ "Artículo 116. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

" ...

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

señala que, de conformidad con las bases establecidas en la Constitución y en las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán: (i) que se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales; y, (ii) **que se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.**

De lo anterior se desprende que la determinación de las reglas y sanciones a las que deben sujetarse los precandidatos y candidatos durante las precampañas y campañas electorales, particularmente en lo relativo a los límites a las erogaciones, es uno de los aspectos que corresponde establecer al legislador local, para lo cual cuenta con libertad de configuración.

En el ámbito del Estado de Michoacán de Ocampo, el sistema establecido por el legislador local está conformado de la siguiente manera:

- El artículo 13⁷¹ de la Constitución Política de Michoacán indica que la ley establecerá los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos y las sanciones para quienes las infrinjan.

“... ”

“j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales.”

⁷¹ **“Artículo 13.** El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, democrático, laico, representativo y popular, de conformidad con el Pacto Federal.

“... ”

“La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes, las cuales no excederán el diez por ciento del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador. **La ley establecerá los procedimientos para la fiscalización oportuna, control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y los ciudadanos que participen de manera independiente, así como las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias.**

“Las campañas electorales no excederán de sesenta días para la elección de gobernador, ni de cuarenta y cinco días para la elección de diputados locales y Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales. **La ley fijará las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos y de los ciudadanos registrados que participen de manera independiente, así como las sanciones para quienes las infrinjan. ...”**

- El artículo 230⁷² del Código Electoral del Estado de Michoacán señala que **constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, entre otros, exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos**.

- En relación con las reglas aplicables a los procesos internos de selección de candidatos, el artículo 162⁷³ del Código Electoral del Estado de Michoacán señala en que el consejo general determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado.

- El artículo 163⁷⁴ del Código Electoral establece la obligación de los partidos políticos de garantizar el respeto de los topes de gasto de precampaña

⁷² **"Artículo 230.** Son causas de responsabilidad administrativa las siguientes:

"...

"III. Constituyen infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular al presente código:

"...

"e) Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecidos; y, ..."

⁷³ **"Artículo 162.** A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, **el consejo general determinará los topes de gasto de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El tope será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.**

"Cuando un aspirante a candidato pretenda la nominación de más de un partido político, los gastos de precampaña que realice en cada uno de los diferentes procesos de selección en que participe se sumarán y no podrán exceder el veinte por ciento del tope de la campaña respectiva.

"Tratándose de aspirantes a diputados y regidores que lo sean simultáneamente, por los principios de mayoría relativa o como integrantes de la planilla de candidatos respectivamente y por el principio de representación proporcional, los gastos de precampaña que realicen se sumarán y no podrán exceder el veinte por ciento del tope de la campaña respectiva de Ayuntamientos o de diputados por el principio de mayoría relativa."

⁷⁴ **"Artículo 163.** Los partidos políticos **están obligados a garantizar** la lícita procedencia de los recursos y **el respeto de los topes de gasto de precampaña de sus aspirantes en sus procesos de selección de candidatos.**

"Los aspirantes a candidatos estarán sujetos a las modalidades y restricciones para recibir aportaciones en dinero o especie que establece la Ley de Partidos.

"Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo establecido en el párrafo anterior y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por este código.

"Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña estarán a lo dispuesto en la ley general. Los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones de las candidaturas que procedan, debiendo presentarlas a más tardar dentro de los cinco días posteriores a la negativa de registro o pérdida de la candidatura, según se trate. El consejo general resolverá sobre el nuevo registro a más tardar cinco días después de presentada la solicitud correspondiente. El periodo general de las campañas no variará por estas causas. Los propuestos como candidatos a los que se niegue el registro o se revoque la candidatura de acuerdo con este artículo, no podrán realizar campaña aun cuando se haya impugnado la decisión correspondiente.

de sus aspirantes en los procesos de selección de candidatos y, además, establece las consecuencias de que los candidatos rebasen el tope de gastos de precampaña, concretamente, que "estarán a lo dispuesto en la ley general"; que los partidos políticos podrán realizar las sustituciones de las candidaturas que proceden a más tardar dentro de los cinco días posteriores a la negativa de registro o pérdida de la candidatura debiendo el consejo general resolver al respecto dentro de un plazo igual; que el periodo general de las campañas no variará por estas causas, según se trate, y que los sancionados no podrán realizar campaña aun cuando se haya impugnado la decisión correspondiente.

De lo anterior se advierte que, como bien lo apunta el partido político promovente, el precepto impugnado hace una remisión genérica a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Políticos (sic) para el establecimiento de la sanción que corresponde a aquellos que rebasen el tope de gastos de precampaña.

En efecto, cuando señala que los precandidatos que rebasen los topes de gastos de campaña "*estarán a lo dispuesto en la ley general*", el precepto no señala a qué disposición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales hace referencia,⁷⁵ por lo que si bien la conducta sancionable queda claramente definida, la consecuencia correspondiente en principio no está señalada.

No obstante, en el caso concreto dicha falta de señalamiento en la ley en cuanto a la sanción que debe corresponder a la conducta consistente en

"Los partidos políticos, dentro de los quince días posteriores a la conclusión de las precampañas, presentarán ante la unidad de fiscalización, informe detallado del origen de los recursos y de los gastos realizados en los actos y propaganda de las mismas, por cada uno de los aspirantes a candidatos. Informará también los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar el respectivo informe, para los efectos legales procedentes.

"Cuando un aspirante haya pretendido la nominación de dos o más partidos políticos, uno de éstos deberá presentar de manera integrada el informe a que hace referencia el párrafo anterior.

"La unidad de fiscalización revisará los informes y a más tardar tres días antes del inicio del periodo de registro de candidatos, emitirá un dictamen consolidado por cada partido político, en el que en su caso, se especificarán las irregularidades encontradas. El dictamen se someterá a la consideración del consejo general para su aprobación, en su caso, dentro de los siguientes tres días posteriores a su emisión.

"Para los efectos del párrafo anterior, el consejo general, a propuesta de la Unidad de Fiscalización, determinará reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos."

⁷⁵ No cabe duda de que la remisión es a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que así lo precisa el artículo 3, fracción VIII, del Código Electoral del Estado de Michoacán.

rebasar los topes de gastos de precampaña, **se colma con base en una interpretación sistemática, tanto del precepto impugnado, como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.**

Esto es así, pues, por un lado, el propio precepto impugnado al regular las consecuencias derivadas de la aplicación de las sanciones, se refiere a ellas como "la negativa de registro o pérdida de la candidatura", precisando que derivado de su imposición, podrán hacerse las sustituciones en los plazos allí señalados, pero que los propuestos candidatos "a los que se niegue el registro o se revoque la candidatura de acuerdo con este artículo" no podrán realizar campaña aunque impugnen la decisión correspondiente.

De lo anterior, se advierte que si bien el precepto impugnado remite sin más a la ley general para efectos de fijar las sanciones, al momento de regular las consecuencias derivadas de su imposición, el propio artículo las explicita, refiriéndose a la negativa de registro y a la pérdida de la candidatura.

Por otro lado, del análisis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que su artículo 229.4,⁷⁶ sanciona una conducta idéntica –que los precandidatos rebasen los topes de precampaña– la cual se sanciona, precisamente, con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido.

En estas condiciones, se estima que el artículo 163, párrafo tercero, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en tanto remite a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para efectos de las sanciones aplicables a los precandidatos que rebasen el tope de gastos de campaña, no viola los principios de legalidad y certeza en materia electoral previstos en el artículo 116 constitucional, pues es claro que dichas sanciones consisten en la negativa de registro o pérdida de la candidatura, lo que no deja margen a los operadores jurídicos para que emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo, sino que, por el contrario, están dados los elementos para que los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas.

⁷⁶ "Artículo 229.

"...

"4. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el consejo general serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan."

II) Sanción excesiva y desproporcionada.

En otro aspecto, el promovente señala que la medida establecida en el artículo impugnado es excesiva y desproporcionada, porque el legislador local supone que cualquier rebase del tope de gastos de campaña da lugar *indefectiblemente* a la negativa o revocación del registro del candidato, prohibiéndole hacer campaña y vulnerando con ello el derecho ciudadano a ser votado y el derecho a hacer campaña.

En conexión con este argumento, el partido político hace una comparación entre los efectos de rebasar los topes de campaña como causa de nulidad de la elección, en términos del artículo 41, base VI, conforme a los cuales la nulidad sólo se produce cuando los topes se rebasen en más de un cinco por ciento; mientras que en el supuesto materia de esta impugnación, basta con que el precandidato rebase el tope de gastos de campaña, para que automáticamente se cancele el registro o se pierda la candidatura.

Tales argumentos son **infundados**.

Al fallar la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014, así como la acción 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014,⁷⁷ en las que se combatían preceptos que establecían como sanción la pérdida o cancelación del registro como consecuencia de haber rebasado los topes de gastos permitidos, esta Suprema Corte de Justicia sostuvo que **la medida en cuestión, es razonable** frente a la naturaleza y alcances de la conducta que puede dar lugar a imponerla.

Se estimó que la finalidad perseguida con dichas sanciones es garantizar la certeza y equidad de la participación del candidato respecto del resto de los contendientes, y que la medida es adecuada para el cumplimiento de dicho fin, pues garantiza que se cumpla con los principios de legalidad, equidad y certeza que deben regir los procesos electorales. Así, se concluyó que la medida no está encaminada a restringir los derechos de votar y ser votado, sino que se prevé con la intención de que el candidato se ajuste a los parámetros de legalidad necesarios para garantizar los principios que rigen la materia.

⁷⁷ Fallada en sesión de veintidós de septiembre de dos mil catorce, 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, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

Posteriormente, en la acción de inconstitucionalidad 49/2014 y su acumulada 82/2014,⁷⁸ en la que también se combatía un precepto que sancionaba a los aspirantes a candidatos independientes con la pérdida o cancelación del registro por haber rebasado el tope de gastos permitido, el Tribunal Pleno señaló que la sanción consistente en la negativa o cancelación del registro a los precandidatos de los partidos políticos o a los aspirantes a una candidatura independiente fue establecida por el legislador local en ejercicio de su libertad de configuración relativa al régimen al que deben sujetarse las candidaturas independientes, sin que se desprenda de los artículos 35, fracción II, 41 y 116 constitucionales, una prohibición para sancionar de esa manera a los referidos aspirantes, precandidatos o candidatos, cuando realicen actos que a juicio del legislador puedan vulnerar gravemente o poner en riesgo los principios democráticos, entre ellos, el relativo a la equidad en la contienda. Dicho precedente continúa diciendo que en múltiples casos, el ordenamiento jurídico mexicano establece que cuando se incurre en una conducta que a juicio del legislador debe ser sancionada severamente, se sancione el acto respectivo con la pérdida de una categoría. Así, se concluyó que **no resulta inconstitucional la circunstancia de que ante una conducta específica se sancione con una medida determinada**, como acontece con la negativa o cancelación del registro de los aspirantes a candidaturas independientes o de los candidatos independientes.

Si bien los criterios citados anteriormente fueron expuestos respecto de aspirantes a candidaturas independientes, lo cierto es que el razonamiento contenido en dichos fallos resulta aplicable a los aspirantes a candidaturas en general: la sanción consistente en la pérdida o cancelación del registro como consecuencia de haber rebasado el tope de gastos permitidos constituye una medida razonable que el legislador de Michoacán, en ejercicio de su libertad de configuración para fijar las reglas para las precampañas de los partidos y las sanciones para quienes las infrinjan, puede establecer cuando los precandidatos o candidatos pongan en riesgo los principios que rigen los procesos electorales, como lo es el principio de equidad en la contienda. Así, no resulta inconstitucional, por sí mismo, que una conducta que no es graduable se sancione con una medida específica, que dé lugar "indefectiblemente", a la pérdida o cancelación del registro, como señala el promovente.

⁷⁸ Fallada en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce, por mayoría de siete votos de los Ministros Se (sic) aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidenta en funciones Sánchez Cordero de García Villegas.

Por otro lado, de la comparación entre el precepto impugnado y el régimen constitucional de nulidades por rebasar topes de gastos de campaña, tampoco se desprende que las sanciones impugnadas resulten excesivas. La teoría del partido promovente es que resulta incongruente que por el solo hecho de rebasar los topes de gastos de campaña se activen las consecuencias de la norma, consistentes en *impedir al candidato participar en la campaña electoral*; mientras que en el sistema de nulidades previsto en el artículo 41, base VI, constitucional, el rebase del tope de gastos de campaña debe ser por más de un cinco por ciento del monto total autorizado, para que dé lugar a la nulidad de la elección y a la consecuente elección extraordinaria *en la que no podrá participar la persona sancionada*.

A juicio de este Pleno, ambos esquemas no son comparables, por lo que la manera como están reguladas las nulidades en la Constitución General no puede servir de base para considerar que las consecuencias que el precepto combatido atribuye al rebase de topes de precampaña, sean excesivas.

El supuesto consistente en que se exceda el gasto de campaña en más de un cinco por ciento del monto total autorizado,⁷⁹ es uno de los supuestos que da lugar a declarar nula una elección, cuando además se cumpla con los requisitos de ser una violación grave, dolosa y determinante para el resultado de la elección. El hecho de que sólo proceda la anulación de la elección –y la consecuente imposibilidad del candidato sancionado para participar en la subsecuente elección extraordinaria– cuando los gastos de campaña se hayan excedido en más de un cinco por ciento, se comprende dado que la anulación de una elección es la consecuencia más grave a la que pueden llevar las irregularidades cometidas durante el proceso.

En cambio, la cancelación del registro o la pérdida de la candidatura son consecuencias que se proyectan únicamente sobre el candidato que haya

⁷⁹ "Artículo 41. ...

"VI. ...

"La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales **por violaciones graves, dolosas y determinantes** en los siguientes casos:

"a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

"b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

"c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

"Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada."

incurrido en la conducta sancionada en la etapa de precampañas, por lo que el legislador local no está obligado a replicar el supuesto del artículo 41, base VI, inciso a), constitucional, por no ser un parámetro aplicable, ni tampoco comparable para efectos de poner en duda la razonabilidad de la medida impugnada.

III) Necesidad de que proceda la suspensión del acto impugnado cuando se impugne la cancelación del registro o pérdida de la candidatura.

El partido político accionante combate también la porción normativa del artículo 163 del Código Electoral del Estado de Michoacán, en la que se señala que las personas sancionadas con la negativa del registro o revocación de la candidatura no podrán realizar campaña aun cuando impugnen la decisión correspondiente. A su juicio, dicha disposición impide que los recursos puedan ser efectivos, ya que de obtener sentencia favorable, de cualquier modo ya se le habría impedido al candidato hacer campaña.

Así, si se deja sin efectos la negativa o revocación impugnada y se ordena otorgarle nuevamente el registro, de todas formas ya se habría perdido temporalmente este derecho, lo que generaría una notoria desventaja frente a los demás candidatos y partidos. Lo anterior vulnera el principio de presunción de inocencia en la esfera administrativa y viola el derecho a ser votado, por lo que el precepto sólo sería adecuado si ordenara al operador jurídico esperar la decisión del Juez competente cuando se haya impugnado la negativa o la cancelación del registro y permitiera que el precandidato continúe en la campaña; lo que no sería contrario al artículo 41, base VI, constitucional, pues si bien dicho precepto señala que en materia electoral la interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos, dicha disposición forma parte de las bases del sistema de nulidades.

Contrariamente a lo que aduce el promovente, el impedimento para hacer campaña una vez que se ha negado o cancelado el registro, es congruente con lo que la Constitución General señala en su artículo 41, fracción VI, tercer (sic) párrafo,⁸⁰ en cuanto a que en materia electoral la interposición de

⁸⁰ "Artículo 41. ...

"VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

"En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado."

los medios de impugnación –constitucionales o legales– no produce efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado. Dicha disposición no aplica en forma exclusiva al régimen de nulidades, como lo sugiere el partido político, sino en su totalidad al sistema de medios de impugnación.

Ahora bien, es cierto que en caso de que sean fundados los medios de impugnación interpuestos contra la resolución respectiva, el candidato sancionado, a pesar de que podrá incorporarse a la contienda, estará en desventaja frente a sus adversarios, al no haber podido hacer campaña durante el desahogo de la impugnación. Sin embargo, no debe perderse de vista que la resolución que impone la negativa del registro o la pérdida de la candidatura con motivo del rebase de topes de campaña emana del proceso de fiscalización en el que intervienen la Unidad Técnica de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización y el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos de lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos.

Por tanto, el hecho de que no se permita a las personas sancionadas participar en las campañas durante la tramitación de los medios de impugnación, no es contrario al principio de presunción de inocencia en materia sancionadora, ya que dicha prohibición de participar en las campañas se sustenta en la existencia de una resolución dictada conforme a un procedimiento en el que ya se tuvo oportunidad de defenderse y rendir pruebas, por lo que la determinación de no suspender dicha resolución obedece a consideraciones procesales vinculadas con la necesidad de no entorpecer el desarrollo de los procesos electorales en la que los plazos son breves y en la que los actos muchas veces forman parte de una secuela compleja en la que es necesario ir dando definitividad a las etapas.

IV) Plazo insuficiente para la sustitución de la candidatura.

Por último, también resulta **infundado** el planteamiento del promovente relativo a que el plazo de cinco días concedido al partido postulante para sustituir al candidato es demasiado corto.

En efecto, el plazo de cinco días para sustituir al candidato constituye un plazo razonable que da certeza al proceso, pues de otro modo quedaría abierta la posibilidad para el partido político de sustituir a su candidato en cualquier tiempo durante la campaña, por lo que dicho plazo obedece a la necesidad de garantizar que los principios que rigen el proceso electoral no se vean afectados como consecuencia de la infracción de un candidato o precandidato a las reglas fijadas para la precampaña.

Por lo demás, el hecho de que el plazo de cinco días sea muy corto en relación con el tiempo para la resolución de los medios de impugnación, únicamente implica que el partido político que opte por impugnar la sanción tendrá que tomar la decisión de sustituir o no al candidato, sin saber de antemano cuál será el sentido de la resolución que se dicte, pero en todo, dicha resolución será la que establezca los elementos para su efectividad.

En estas condiciones, al haber resultado infundados los argumentos hechos valer en contra del artículo 163, párrafo tercero, del Código Electoral del Estado de Michoacán, lo procedente es reconocer su validez.

DÉCIMO.—Tema 5. Regulación sobre entrega del material y documentación electoral a los presidentes de casilla por parte de los consejeros electorales de los comités municipales.

Morena, en su **cuarto concepto de invalidez**, señala que el artículo 196, párrafos primero y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán transgrede los principios de certeza, legalidad, máxima publicidad, objetividad electoral, legalidad, seguridad jurídica, así como de fundamentación y motivación, ya que al regular lo relativo a la entrega de materia electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla por conducto del personal autorizado, omite precisar cuál será el personal autorizado; qué sucederá en caso de renuncia o incumplimiento de sus funciones; qué integrantes de los consejos electorales participarán en la entrega del material o la forma en que lo harán, y tampoco invita a los representantes de los partidos políticos y candidatos independientes a participar en este proceso, todo lo cual transgrede los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen la materia electoral.

Por otro lado, considera que aumenta la incertidumbre el hecho de que el precepto contemple la posibilidad de que el Instituto Electoral Local pueda convenir con el Instituto Nacional Electoral plazos y formas distintas para la entrega del material electoral, pues de actualizarse cualquiera de ambos supuestos, ello no garantiza un manejo correcto del material electoral, situación que contraviene los principios de objetividad y certeza.

Por último, el precepto transgrede el principio de seguridad jurídica, al mencionar que el Consejo General del Instituto Electoral Local, *en su caso*, encargará a una institución académica prestigiosa la certificación de las características y la calidad del líquido indeleble que será usado en la jornada electoral, puesto que no existe seguridad de que se realizará dicha certificación. Tampoco el precepto hace alusión a las condiciones de cuidado del líquido indeleble, el responsable de resguardar los envases que lo contengan,

en qué momento sería la certificación o cuáles son los parámetros de selección de la institución académica encargada de realizar la certificación.

El precepto impugnado señala lo siguiente:

"Artículo 196. Los consejos electorales de comités municipales **por conducto del personal autorizado** entregará a cada presidente de las mesas directivas de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la elección, mediante el recibo correspondiente, **sin menoscabo de lo establecido el instituto podrá convenir con el Instituto Nacional plazos y formas distintas para la entrega del material electoral.**

"La documentación y el material electoral, que se integra por:

"a) En su caso, lista nominal de los electores que podrán votar en la casilla;

"b) En su caso, relación de los representantes de los candidatos independientes ante la mesa directiva de casilla y los de carácter general;

"c) Las boletas electorales para cada elección en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal, más el número que autorice el consejo general para que los representantes puedan votar y las que en su caso, determine expresamente el mismo consejo para las casillas especiales;

"d) Las urnas necesarias para recibir la votación, mismas que deberán fabricarse con materiales transparentes;

"e) Los cancelos o mamparas que garanticen el secreto del voto;

"f) En su caso, el líquido indeleble; y,

"g) La documentación, actas aprobadas, útiles de escritorio y demás materiales para el cumplimiento de sus funciones.

"El consejo general, tomando las medidas que den certeza y seguridad, procurará que el material electoral sea reciclable y de fácil degradación natural.

"En su caso, el consejo general encargará a una institución académica o técnica de reconocido prestigio la certificación de las características y calidad del líquido indeleble que ha de ser usado el día de la

jornada electoral. El líquido seleccionado deberá garantizar plenamente su eficacia. Los envases que lo contengan deberán contar con elementos que identifiquen el producto."

El artículo regula: i) la forma y el plazo de entrega del material electoral por parte de los comités municipales a los presidentes de las mesas directivas de casillas; ii) los elementos que constituyen la documentación y el material electoral; y, iii) la posibilidad de certificación de las características del líquido indeleble que ha de usarse en la jornada electoral.

Sobre este aspecto, cabe recordar que, en términos del artículo 41, base V, de la Constitución General de la República, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales cuya actuación, según el artículo 116, fracción IV, inciso b), debe ceñirse a los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que los organismos públicos locales son la autoridad en la materia electoral⁸¹ y que tienen, entre otras funciones, la preparación de la jornada electoral; imprimir documentos y producir los materiales electorales; y, supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad durante el proceso electoral.⁸²

⁸¹ "Artículo 98.

"1. Los organismos públicos locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta ley, las Constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

"2. Los organismos públicos locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta ley y las leyes locales correspondientes. ..."

⁸² "Artículo 104.

"1. Corresponde a los organismos públicos locales ejercer funciones en las siguientes materias:

"a) Aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución y esta ley, establezca el instituto;

"b) Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos;

"c) Garantizar la ministración oportuna del financiamiento público a que tienen derechos los partidos políticos nacionales y locales y, en su caso, a los candidatos independientes, en la entidad;

"d) Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad que corresponda;

"e) Orientar a los ciudadanos en la entidad para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales;

"f) Llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral;

"g) Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el instituto;

A nivel estatal, el Código Electoral del Estado de Michoacán dispone que el Consejo General del Instituto Electoral Local es la instancia encargada de aprobar todo lo relativo a las boletas y documentación electoral que serán utilizadas en el proceso electoral.⁸³ Particularmente, la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del instituto, entre sus atribuciones, le corresponde proveer lo necesario para la impresión, fabricación y distribución de la documentación y materiales electorales autorizados, así como su diseño.⁸⁴

"h) Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad federativa que corresponda, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales;

"i) Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las Legislaturas Locales, conforme al cómputo y declaración de validez que efectúe el propio organismo;

"j) Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad de que se trate;

"k) Implementar y operar el programa de resultados electorales preliminares de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, de conformidad con las reglas, lineamientos, criterios y formatos que para el efecto emita el instituto;

"l) Verificar el cumplimiento de los criterios generales que emita el instituto en materia de encuestas o sondeos de opinión sobre preferencias electorales que deberán adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo este tipo de estudios en la entidad de que se trate;

"m) Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el instituto;

"n) Ordenar la realización de conteos rápidos basados en las actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral, de conformidad con los lineamientos emitidos por el instituto;

"ñ) Organizar, desarrollar, y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana que se prevean en la legislación de la entidad federativa de que se trate;

"o) Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad correspondiente, durante el proceso electoral;

"p) Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral;

"q) Informar a la unidad técnica de vinculación con los organismos públicos locales, sobre el ejercicio de las funciones que le hubiera delegado el instituto, conforme a lo previsto por esta ley y demás disposiciones que emita el consejo general, y

"r) Las demás que determine esta ley, y aquéllas no reservadas al instituto, que se establezcan en la legislación local correspondiente."

⁸³ "Artículo 34. El consejo general del instituto tiene las siguientes atribuciones:

"...

"XVI. Aprobar lo relativo a las boletas y documentación electoral que se utilicen en el proceso, en los términos de la normativa aplicable. ..."

⁸⁴ "Artículo 41. El director ejecutivo de Organización Electoral tiene las siguientes atribuciones:

"...

"II. Proveer lo necesario para la impresión, fabricación y distribución de la documentación y materiales electorales autorizados, garantizando la utilización de materiales reciclables y reutilizables;

"...

"VII. Diseñar los documentos y materiales electorales necesarios para los procesos electorales y mecanismos de participación ciudadana que corresponda (sic) y someterlos a la consideración del consejo general; ..."

Y por lo que respecta a las atribuciones de los órganos desconcentrados del Instituto Electoral Local, el Código Electoral señala que los consejos electorales de comités distritales deben recibir las listas nominales de electores, boletas y formatos para los comicios de diputados y gobernador; así como participar en la entrega de la documentación y material electoral a los consejos municipales.⁸⁵ Por su parte, los consejos electorales de comités municipales, entre otras atribuciones, **pueden aprobar el nombramiento del personal para el cumplimiento de sus funciones**, y recibir del consejo general y electoral de comité distrital el material electoral para los comicios de gobernador, diputados y Ayuntamientos.⁸⁶

A la luz de dicho marco normativo, el concepto de invalidez de Morena es **infundado**, dado que son claras las reglas a las que están sujetas las autoridades electorales para llevar a cabo el procedimiento de entrega del material electoral que será utilizado en la jornada electoral, en particular, las boletas electorales.

Así, el *personal autorizado* a que se refiere el artículo 196 impugnado, se refiere al personal nombrado por los consejos electorales de comités municipales, en términos del artículo 53 del Código Electoral Local, para el cumplimiento de sus funciones, y si bien el precepto impugnado no establece la manera en que deberá procederse en supuestos de renuncia o ausencia del personal, ni prevé la participación de alguno de los miembros del consejo electoral del comité municipal o de los partidos políticos, lo cierto es que todo ello se encuentra dentro de la libertad de configuración de la entidad federativa para legislar en materia de organización de elecciones.

Además, la ausencia de dichos contenidos no genera violación a ninguno de los principios rectores que rigen la actuación de las autoridades

⁸⁵ "Artículo 52. Los consejos electorales de comités distritales tienen las atribuciones siguientes:

"...

"VI. Recibir las listas nominales de electores, boletas y formatos para los comicios de diputados y gobernador, en su caso;

"VII. Participar, en lo que corresponda, respecto de la entrega de las listas nominales de electores, boletas, formatos y útiles a los Consejos Municipales; ..."

⁸⁶ "Artículo 53. Los consejos electorales de comités municipales tienen las atribuciones siguientes:

"...

"V. Aprobar el nombramiento del personal para el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con la estructura y lineamientos del consejo general;

"...

"XI. Recibir, en su caso, del consejo general y electoral de comité distrital las listas nominales de electores, boletas y formatos para los comicios de gobernador, diputados y Ayuntamientos; ..."

electorales, ya que la ley no puede prever todos los supuestos y contingencias que puedan acontecer durante una jornada electoral, pero las autoridades cuentan con un entramado normativo que les otorga atribuciones normativas y ejecutivas que les permiten hacer frente a las eventualidades que se susciten.

En todo caso, podrá ser a través de los acuerdos que dicte esta autoridad en donde se detallan quienes serán las personas autorizadas para la entrega, las reglas sobre ausencia o renuncia, así como el procedimiento de entrega y los participantes en el mismo.⁸⁷

Tampoco se vulnera el principio de certeza jurídica por la posibilidad de que el Instituto Electoral de Michoacán celebre convenios con el Instituto Nacional Electoral para concertar plazos y formas distintas para la entrega de los documentos y material electoral, puesto que dicha facultad para celebrar convenios en materia de organización de elecciones se encuentra contemplada tanto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como en el propio Código Electoral del Estado de Michoacán.

En efecto, el Instituto Nacional Electoral, además de tener la facultad de asunción, atracción y delegación,⁸⁸ puede suscribir convenios respecto de los

⁸⁷ **Código Electoral del Estado de Michoacán**

"**Artículo 34.** El consejo general del instituto tiene las siguientes atribuciones:

" ...

"II. Expedir el reglamento interior del instituto y sus órganos internos, así como los que sean necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones;

"III. Atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, así como los mecanismos de participación ciudadana que le correspondan, tomando los acuerdos necesarios para su cabal cumplimiento; ..."

⁸⁸ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"**Artículo 32.**

"1. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

" ...

"2. Además de las anteriores, el instituto, en los términos que establece esta ley, contará con las siguientes atribuciones:

" ...

"f) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponde a los organismos públicos locales, en los términos de esta ley;

"g) Delegar las atribuciones a los organismos públicos locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento;

"h) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los organismos públicos locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación;

" ...

"j) Las demás que le señale esta ley y demás disposiciones aplicables."

procesos electorales locales;⁸⁹ mientras que el Código Electoral Local establece, en su título cuarto "De los convenios con el Instituto Nacional" (artículos 178 a 181),⁹⁰ la posibilidad de que el presidente del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán celebre convenios con el Instituto Nacional Electoral sobre los siguientes temas: i) padrón electoral; ii) lista nominal de electores; iii) credencial para votar; iv) organización electoral; capacitación electoral y educación cívica; v) fiscalización; vi) asunción y atracción de la organización de los procesos electorales; y, vii) las que consideren necesarias entre el Instituto Electoral Local y el Instituto Electoral Nacional.

En estas condiciones, al estar previstas las condiciones de celebración del convenio, que en su caso, celebren las autoridades administrativas electorales federal y local, no se advierte la vulneración al principio de certeza en materia electoral.

Finalmente, el precepto impugnado tampoco viola los principios rectores de la función electoral, al señalar que "*en su caso*" el Instituto Electoral encargará a una institución académica o técnica la certificación del líquido

⁸⁹ " **Artículo 44.**

"1. El consejo general tiene las siguientes atribuciones:

"...

"ee) Ejercer las facultades de asunción, atracción y delegación, así como en su caso, aprobar la suscripción de convenios, respecto de procesos electorales locales, conforme a las normas contenidas en esta ley; ..."

⁹⁰ " **Título cuarto**

"De los convenios con el Instituto Nacional

"Capítulo único

"De los convenios

"**Artículo 178.** El presidente del consejo general del instituto, podrá celebrar convenios para el desarrollo de los trabajos electorales a que se refiere este código."

"**Artículo 179.** Cuando los trabajos del registro de electores sean desarrollados por el Instituto Nacional, en el convenio respectivo se fijarán las modalidades y tiempos conforme a los cuales deban realizarse."

"**Artículo 180.** La coordinación con el Instituto Nacional en materia de fiscalización de las finanzas de los sujetos obligados para superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, será obligatoria, de acuerdo con las bases establecidas en este código, la ley general y demás normatividad aplicable."

"**Artículo 181.** Los convenios que se celebren con el Instituto Nacional podrán considerar entre otros aspectos:

"I. Padrón Electoral;

"II. Lista nominal de electores;

"III. Credencial para votar;

"IV. Organización electoral, capacitación electoral y educación Cívica;

"V. Fiscalización; y,

"VI. La asunción y la atracción de la organización de los procesos electorales; y,

"VII. Los que consideren necesarios el instituto y el Instituto Nacional."

indeleble, pues lo cierto es que si bien dicho precepto otorga al organismo público local la facultad de solicitar este tipo de certificaciones, está dentro de su competencia establecer cualquier otro mecanismo para garantizar la calidad de todo el material electoral y si decide solicitar la certificación, le corresponderá establecer la forma en que se llevará la certificación y los parámetros de selección de la institución académica encargada de realizarla, nada de lo cual requiere estar previsto en la ley.

DÉCIMO PRIMERO.—**Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁹¹ las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos segundo y octavo respecto de la porción normativa "*y candidaturas independientes*" del primer párrafo del artículo 175, y el párrafo cuarto del artículo 46 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 53/2017, promovida por el Partido del Trabajo.

SEGUNDO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 57/2017, promovida por el Partido Político Morena.

TERCERO.—Se reconoce la validez del proceso legislativo del Decreto 366, por el cual se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, en términos del considerando sexto del este fallo.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos 46, párrafo segundo, 163, párrafo tercero, 175 —con la salvedad indicada en el resolutive quinto de este fallo—, 196, párrafos primero y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, reformado mediante el Decreto 366, publicado el primero de junio de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

⁹¹ **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 registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

QUINTO.—Se declara la invalidez de los artículos 46, párrafo cuarto, y 175, párrafo primero, en la porción normativa "y *candidaturas independientes*", del Código Electoral impugnado.

SEXTO.—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 Michoacán.

SÉPTIMO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; 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 los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de los temas abordados en este fallo.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, tema 1, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo", consistente en reconocer la validez del proceso legislativo del Decreto 366, por el cual se reforman, derogan y adicionan diversos artículos del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros 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 octavo, tema 3, denominado "Nombramiento y destitución

del titular del Órgano Interno de Control del Instituto Electoral Local", consistente en reconocer la validez del artículo 46, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

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 noveno, tema 4, denominado "Negativa o cancelación de registro a precandidatos por rebasar topes de gastos en campaña", y décimo, tema 5, denominado "Regulación sobre entrega del material y documentación electoral a los presidentes de casilla por parte de los consejeros electorales de los comités municipales", consistentes, respectivamente, en reconocer la validez de los artículos 163, párrafo tercero, y 196, párrafos primero y cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por mayoría de diez 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 y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, tema 2, denominado "Regulación sobre asignación de diputados por el principio de representación proporcional y definición de votación estatal efectiva", consistente en reconocer la validez del artículo 175, salvo su párrafo primero, en la porción normativa "y candidaturas independientes", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. El Ministro presidente Aguilar Morales votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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, tema 3, denominado "Nombramiento y destitución del titular del órgano interno de control del Instituto Electoral Local", consistente en declarar la invalidez del artículo 46, párrafo cuarto, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernán-

dez, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, tema 2, denominado "Regulación sobre asignación de diputados por el principio de representación proporcional y definición de votación estatal efectiva", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 175, párrafo primero, en la porción normativa "y candidaturas independientes", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Los Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente. Los Ministros Cossío Díaz y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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 décimo primero, relativo a los efectos, consistentes en 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 Michoacán.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

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.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis aisladas y de jurisprudencia 1a. CCXCI/2016 (10a.), P. XLIX/2008, P. L/2008, P./J. 94/2001 y P./J. 71/2000 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas y en la Gaceta del *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 378, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVII, junio de 2008, páginas 709 y 717; XIV, agosto de 2001, página 438 y XII, agosto de 2000, página 965, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 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 26 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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 53/2017 y su acumulada 57/2017.

En la resolución del Tribunal Pleno, relativa al asunto citado al rubro, en el considerando séptimo, tema 2, se determinó por mayoría de ocho votos, reconocer la validez del artículo 175 del Código Electoral del Estado de Michoacán, salvo la porción normativa que refiere "*candidaturas independientes*", al considerarse, en primer lugar, que la legislación del Estado de Michoacán, no trasgrede ninguna de las bases constitucionales en materia electoral sino que, por el contrario, garantiza adecuadamente el valor del pluralismo político en la conformación del Congreso Local, ya que permite a los partidos políticos con una representatividad mínima (3%) participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional conforme a una fórmula que refleja la votación obtenida por cada uno de ellos y que establece reglas que evitan tanto la sobrerrepresentación como la subrepresentación.

Y, en segunda parte, en cuanto al tema de votación estatal efectiva, se reconoció de igual forma la validez del precepto impugnado, al sostenerse que si bien los votos emitidos tienen un doble efecto (por un lado, determina que candidatos en los distritos uninominales son electos por el principio de mayoría relativa; y, por otro lado, reflejan una preferencia por un partido político, que a su vez determina la distribución de las diputaciones de representación proporcional), lo cierto es que no supone un doble cómputo de votos, ya que éstos sólo son contados en una ocasión, pero el número de sufragios obtenido tiene diversas consecuencias para la asignación de diputados según cada uno de los principios.

Disenso de lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Pleno en el presente asunto, pues la base sobre la que se asignan los diputados por representación proporcional (votación estatal efectiva/votación estatal válida emitida) no coincide con los precedentes que este Pleno ha emitido; de ahí que, bajo esa óptica, todo el sistema de asignación de diputados, por este principio, sería inválido.

En primer lugar, en la acción de inconstitucionalidad 45/2015¹ y sus acumuladas, en la cual voté a favor, se determinó que debía existir coherencia entre el valor porcentual exigido para que los partidos políticos locales conserven su registro (3% votación válida emitida),² y el previsto como requisito para acceder a la asignación de un diputado de representación proporcional.

En ese sentido, se observa que la base sobre la que la legislación local realiza la asignación de curules por el principio de representación proporcional (votación estatal váli-

¹ Resuelta por el Tribunal Pleno el diez de septiembre de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero, Pérez Dayán y **presidente Aguilar Morales**. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

² "**Artículo 116.** ...

"IV. ...

"f) ... El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la **votación válida emitida** en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales; ..."

da emitida), difiere de la base sobre la cual, la Constitución Federal, fija el porcentaje del 3% para el efecto de que los partidos políticos no pierdan su registro (votación válida emitida) y, por tanto, tengan derecho a la asignación de curules.

En efecto, la legislación establece la asignación de representación proporcional sobre una base inconstitucional, pues el artículo 175,³ no puede leerse de manera aislada del artículo 174, fracción I,⁴ que establece quienes tendrán derecho a la asignación de curules por este principio y señala que serán los partidos que obtuvieron cuando menos el 3% de la votación estatal válida emitida en la elección de la circunscripción plurinominal y, a su vez, el artículo impugnado, en su primer párrafo, establece que por votación válida emitida se entenderá todos los votos nulos depositados en las urnas de la circunscripción menos los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados y candidatos independientes. Lo que no es acorde a lo que este Pleno ha establecido en las acciones de inconstitucionalidad 55/2016 (Nayarit)⁵ y 77/2015 (Puebla).⁶

De ahí que, para mí, todo el sistema de asignación por este principio sea inconstitucional, por lo que resulta inválido el artículo 175 impugnado.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento por cuanto hace a las consideraciones plasmadas en la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³ **"Artículo 175.** Para la asignación de diputados de representación proporcional se entiende por votación estatal válida emitida la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos, y los correspondientes a los candidatos no registrados y candidaturas independientes. **Por votación estatal efectiva se entiende la que resulte de deducir de la votación estatal válida emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el tres por ciento de dicha votación. ..."**

⁴ **"Artículo 174. ...**

"I. ...

"b) Obtuvieron cuando menos el tres por ciento de la votación estatal válida emitida en la elección de la circunscripción plurinominal."

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y **presidente Aguilar Morales**, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Asignación de diputados por representación proporcional", en su segunda parte, consistente en reconocer la validez del artículo 27, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, al tenor de la interpretación conforme propuesta. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

⁶ Resuelto por el Tribunal Pleno el veintiséis de octubre de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y **presidente Aguilar Morales**, respecto del considerando décimo, consistente en reconocer la validez del artículo 35, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, al tenor de la interpretación conforme consistente en que la votación referida corresponde a la emitida para la elección de diputados de mayoría relativa en la primera asignación de diputados de representación proporcional, sin considerar los votos nulos ni los emitidos a favor de los candidatos no registrados.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL NO TRATARSE EL IMPUGNADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 58, FRACCIÓN III Y 59, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ REFORMADOS MEDIANTE LA LEY NÚMERO 53, PUBLICADA EN LA EDICIÓN NÚMERO 24 DE LA GACETA OFICIAL LOCAL DE TRES DE FEBRERO DE DOS MIL).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE IMPUGNA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 4, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO, 81, FRACCIÓN I Y 86, DE LA LEY NÚMERO 583 ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL LOCAL EL CUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL QUINCE).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LA NORMA GENERAL IMPUGNADA HA SIDO DEROGADA (ARTÍCULO 86 DE LA LEY NÚMERO 583 ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ AL HABER SIDO DEROGADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 894 PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ EL DOCE DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS).

IV. MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. LA IMPOSIBILIDAD DE QUE SEAN RATIFICADOS EN SU ENCARGO, UNA VEZ QUE CONCLUYA EL PERIODO DE DIEZ AÑOS PARA EL QUE FUERON NOMBRADOS, VIOLA EL DERECHO A LA ESTABILIDAD Y SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "IMPRORROGABLES").

V. MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS REQUISITOS PARA OCUPAR ESE CARGO DEBEN AJUSTARSE A LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 95 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON INCLUSIÓN DEL RELATIVO A CONTAR, AL DÍA DE LA DESIGNACIÓN, CON TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO CON UNA ANTIGÜEDAD MÍNIMA DE DIEZ AÑOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA: "PARA SER MAGISTRADO SERÁN LOS SEÑALADOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO").

VI. JUECES MUNICIPALES DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ. PARA OCUPAR ESE CARGO DEBEN AJUSTARSE A LAS BASES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, POR ENDE, CONTAR, SIN EXCEPCIÓN, CON TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 81, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA: "EL CONSEJO DE LA JUDICATURA PODRÁ DISPENSAR ESTE REQUISITO SIEMPRE Y CUANDO EXISTA CAUSA JUSTIFICADA").

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "IMPRORROGABLES" DEL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ, RESPECTO DEL CUAL SE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "IMPRORROGABLES" DEL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ RESPECTO DEL TÉRMINO DE DIEZ AÑOS QUE DURA EL CARGO DE MAGISTRADO LOCAL PRIVANDO LA POSIBILIDAD DE SU RATIFICACIÓN).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "CON UNA ANTIGÜEDAD MÍNIMA DE CINCO AÑOS" DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ, RESPECTO DEL CUAL SE DECRETÓ EL SOBRESEIMIENTO, DERIVADA DE LA INVALIDEZ DEL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE VERACRUZ EN LA PORCIÓN NORMATIVA "CON UNA ANTIGÜEDAD MÍNIMA DE CINCO AÑOS" RESPECTO A LA ANTIGÜEDAD DEL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO COMO REQUISITO A FIN DE OBTENER EL CARGO DE MAGISTRADO).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A EMITIR LA REGULACIÓN APLICABLE (VINCULACIÓN AL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ PARA REGULAR LO REFERENTE A LA ANTIGÜEDAD QUE DEBE TENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO PARA ESTAR EN POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE MAGISTRADO DEL PODER JUDICIAL LOCAL).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2015. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 10 DE AGOSTO DE 2017. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **diez de agosto de dos mil diecisiete**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por oficio recibido el uno de septiembre de dos mil quince, 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 solicitó la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se precisan:

2. Autoridades 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. Los artículos 4, párrafos primero y tercero –en relación con el artículo 58, fracción III, de la Constitución Local–, 81, fracción I y 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial Estatal el cuatro de agosto de dos mil quince.

5. SEGUNDO.—Los conceptos de invalidez hechos valer por la accionante son, en síntesis, los siguientes:

a) Inconstitucionalidad del artículo 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

6. El Congreso del Estado no previó en el precepto impugnado la posibilidad de reelección o ratificación de los Magistrados del Poder Judicial Local, con lo cual incurrió en una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que la Legislatura Estatal se encuentra obligada, por mandato constitucional, a establecer un mecanismo que permita a dichos

funcionarios judiciales contar con esa garantía, a efecto de que, al momento de terminar el periodo de su cargo, puedan ser evaluados por las autoridades competentes y, en caso de demostrar haberse desempeñado con honorabilidad, excelencia, honestidad y diligencia, puedan ser ratificados.

7. Lo anterior, además de ser una garantía para los funcionarios judiciales que se encuentren en el supuesto –en términos del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal–, constituye una garantía que opera en favor de la sociedad, pues ésta tiene derecho a contar con Magistrados capaces e idóneos que aseguren el acceso a la justicia de los gobernados –conforme al artículo 17, párrafos segundo y sexto, de la Constitución–.

8. Así también, el artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Local únicamente establece que los Magistrados durarán en su cargo diez años improrrogables y sólo serán removidos de conformidad con lo dispuesto por el propio ordenamiento.

9. La omisión en que incurren ambos preceptos vulnera el principio de independencia judicial de los tribunales locales, consagrado en los artículos 17, párrafos segundo y sexto, y 116, fracciones III, párrafos segundo y penúltimo, y IV, inciso c), constitucionales, así como la garantía de inamovilidad en el cargo, derivada del artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues si, como ha señalado la Corte Interamericana, la provisionalidad de los Jueces en sus cargos genera importantes obstáculos para la independencia judicial, es evidente que estos obstáculos aumentan si el sistema que norma a la judicatura no permite siquiera que los Magistrados puedan ser reelectos o ratificados. La garantía institucional de independencia judicial se relaciona entonces directamente, no sólo con el derecho del justiciable a ser juzgado por Juez independiente, sino también con el derecho del Juez de permanecer en su cargo, como consecuencia de la garantía de inamovilidad.

b) Inconstitucionalidad del artículo 4, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el artículo 58, fracción III, de la Constitución Política, ambas del Estado de Veracruz.

10. En los preceptos combatidos, el Congreso del Estado estableció como requisito de elegibilidad al cargo de Magistrado contar con título de licenciado en derecho con antigüedad mínima de cinco años al día del nombramiento, en contravención a lo dispuesto por los artículos 95, fracción III y 116, fracción III, de la Constitución Federal, conforme a los cuales, para ser Magistrado Estatal, debe contarse, al día de la designación, con título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente

facultada para ello, pero con antigüedad mínima de diez años, lo cual tiene como propósito, según se desprende de la exposición de motivos de la reforma respectiva, elevar la profesionalización de estos funcionarios públicos, a través de la adquisición de mayores conocimientos y experiencia.

11. Si bien las Constituciones y las leyes orgánicas de las entidades federativas pueden prever las condiciones para el ingreso a la carrera judicial, deben garantizar la profesionalización e independencia judicial en la administración de justicia, observando los requisitos mínimos de elegibilidad previstos constitucionalmente, que aseguran la idoneidad de los sujetos a los que se designe como Magistrados y, con ello, la impartición de justicia pronta, completa e imparcial. Tales exigencias se refieren a que los nombramientos de Magistrados y Jueces deben hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, así como a que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 de la Constitución Federal prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos que, de acuerdo con la Constitución Local, a la que remite la Federal, participen en el proceso de designación.

12. Aun cuando el artículo 4, párrafo tercero, de la ley orgánica no sea en sí mismo inconstitucional, por limitarse a establecer que los requisitos para ocupar el cargo de Magistrado son los previstos en la Constitución Estatal, su análisis no debe ceñirse a su texto, pues, al remitir a una norma que contraviene la Constitución Federal, se torna inconstitucional, al exceptuar del requisito constitucional de contar al día del nombramiento con título profesional con antigüedad mínima de diez años a únicamente cinco años.

c) Inconstitucionalidad del artículo 81, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

13. El precepto impugnado, que autoriza al Consejo de la Judicatura a dispensar el requisito para ser Juez municipal, consistente en contar, al día del nombramiento, con título de licenciado en derecho, siempre y cuando exista causa justificada para ello, resulta inconstitucional, pues vulnera el derecho de tutela judicial efectiva y el requisito de idoneidad profesional, previstos en los artículos 17, párrafo segundo y 116, fracción III, párrafo cuarto, de la Norma Fundamental, ya que, lejos de cumplir con el mandato de optimización consistente en que los Jueces sean personas probas, eficientes e idóneas profesionalmente, establece un sistema que autoriza excepciones.

14. De las atribuciones que confieren los artículos 82, 83 y 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como el artículo 17 del Código de Procedimientos Penales, ambos del Estado de Veracruz, a los Jueces municipales, se desprende la necesidad de que éstos sean licenciados en derecho, a fin de que puedan administrar una justicia adecuada y, con ello, respetar el derecho de toda persona a ser juzgada por un Juez competente e idóneo.

15. Por otro lado, en el precepto combatido no se establecen cuáles son o qué debe entenderse por "causas justificadas" para la dispensa del requisito referido, lo cual genera confusión y viola los principios de certeza y seguridad jurídica, reconocidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues afecta gravemente a los destinatarios de la norma.

d) Inconstitucionalidad del artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

16. El precepto impugnado, al establecer que el cargo de Juez de comunidad será honorífico, es violatorio de los artículos 116, fracción III, párrafo último y 127, párrafo primero, en relación con los párrafos segundo y sexto del artículo 17, todos de la Constitución Federal.

17. De los artículos 2, apartado A, fracción X, 9, párrafo segundo y 88 de la ley orgánica, se desprende que los juzgados de comunidad son órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Estatal, cuyos titulares son designados por Jueces municipales o Jueces menores, a los que se encomiendan funciones de procuración y administración de justicia, así como de conciliación, consistentes en practicar las diligencias que les ordenen los Jueces de primera instancia, menores y municipales, conocer en casos urgentes y flagrantes de los delitos que se cometan en su jurisdicción, a efecto de preservar las pruebas y asegurar a los responsables, e intervenir en conflictos que se susciten entre vecinos de la comunidad, procurando avenirlos u orientarlos para que acudan ante la autoridad competente.

18. Dada la responsabilidad que se asigna a un Juez de comunidad en un procedimiento jurisdiccional, que puede estar relacionado con cualquier materia, pues la normativa no precisa en qué tipo de juicios deben llevar a cabo las diligencias, no se explica cómo el cargo puede ser honorífico, esto es, no remunerado. El cargo implica un alto grado de responsabilidad dentro de la función jurisdiccional, sus actuaciones trascienden a todo el procedimiento y, por ende, a los derechos de los justiciables. Bajo esta perspectiva, el nombramiento como Juez de comunidad conlleva, como servidor público del Poder

Judicial Local, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la ley orgánica y demás ordenamientos que sujeten a un régimen de responsabilidades.

19. Es importante hacer notar que las funciones encomendadas al Juez de comunidad no son propiamente las que desempeña un Juez, pues en realidad los Jueces son servidores públicos que, en el ejercicio de la función jurisdiccional, tienen a su cargo la sustanciación de un procedimiento desde su inicio hasta el dictado de la sentencia. Los Jueces de comunidad son órganos sui generis del Poder Judicial que, por sus funciones, tienen participación no sólo en la procuración de justicia, sino también en el ejercicio jurisdiccional; por tanto, deben contar con la independencia, autonomía e imparcialidad de que gozan los Jueces y todos los servidores públicos que integran dicho poder.

20. En este sentido, debe entenderse que los Jueces de comunidad están protegidos por las diversas garantías judiciales que tienen los Jueces y los demás funcionarios públicos que conforman un órgano jurisdiccional, las que, desde luego, comprenden el pago de un salario o remuneración adecuada e irrenunciable, que no puede disminuirse durante el encargo, puesto que su finalidad es generar una seguridad económica que robustezca la imparcialidad con que deben desarrollar su función y, sobre todo, mantenerlos ajenos a intereses de este tipo; de ahí que el precepto combatido sea inconstitucional, al prever que un cargo con funciones jurisdiccionales e integrante de su estructura orgánica sea honorífico.

21. No debe confundirse la falta de un salario, esto es, el hecho de que el cargo sea honorífico, con la honorabilidad con que debe contar quien asume el puesto, dado que el artículo 87, fracción IV, de la ley orgánica prevé como requisito para ser Juez de comunidad, gozar de buena reputación; además, si se hubiese pretendido que este cargo fuese remunerado, no estaría previsto en el precepto que se impugna y solamente se contemplaría el requisito de honorabilidad en la citada fracción del artículo 87. Dándole connotación de "honorabilidad", se podría llegar al extremo de concluir que los demás Jueces o servidores públicos no necesitan reunir esta condición, sino sólo los Jueces de comunidad, ya que la norma únicamente está dirigida a éstos.

22. Si se atiende a la definición gramatical de la palabra "honorífico", se llega a la conclusión de que es una actividad gratuita. De acuerdo con el *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, es un adjetivo que quiere decir "que da honor", lo cual no necesariamente implica una retribución monetaria.

23. TERCERO.—Los preceptos que se estiman infringidos son los artículos 1o., 14, 16, 17, párrafos segundo y sexto, 95, fracción III y 116, fracción III,

párrafos segundo, tercero, penúltimo y último, y 127, párrafo primero, de la Constitución Federal y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

24. CUARTO.—Mediante proveído de uno de septiembre de dos mil quince, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la procuradora general de la República, a la que correspondió el número 79/2015 y, por razón de turno, designó al Ministro Eduardo Medina Mora I., para que actuara como instructor en el procedimiento.

25. En auto de dos de septiembre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

26. QUINTO.—En sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz señalaron, esencialmente, lo siguiente:

27. Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con los artículos 60 y 61, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, respecto del artículo 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado, el cual se encuentra vigente desde el cuatro de febrero de dos mil y fue materia de impugnación en las controversias constitucionales 10/2010 y 15/2010 a 19/2010; sin que pueda plantearse ahora su invalidez, derivado de una supuesta relación con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al ser evidente que su impugnación resulta notoriamente extemporánea.

28. a) De conformidad con el artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Local, los Magistrados durarán en su cargo diez años improrrogables y sólo serán removidos de acuerdo con lo dispuesto en la propia Constitución. Al depender la validez del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la del párrafo segundo del artículo 59, no es dable analizar su constitucionalidad, al haber transcurrido en exceso el plazo para impugnar este último, vigente desde el cuatro de febrero de dos mil; por lo que el concepto de invalidez relativo debe declararse inoperante.

29. Sin perjuicio de lo anterior, resultan infundados los argumentos relacionados con la violación a la garantía de inamovilidad judicial, la cual no constituye un derecho humano como tal, sino una prerrogativa otorgada a los integrantes del Poder Judicial, en aras de favorecer la impartición de justicia. El artículo 116, fracción III, párrafo penúltimo, de la Constitución Federal no

puede, por tanto, ser interpretado a la luz del principio *pro homine*, sino de forma estricta y, específicamente, de conformidad con los artículos 39 y 40 de la propia Constitución.

30. En este sentido, al disponerse en dicho precepto constitucional que los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales "podrán ser reelectos", debe entenderse, de una interpretación gramatical, que los Congresos Estatales tienen expedita su facultad para prever, en sus Constituciones, si aquéllos pueden o no ser reelectos o ratificados en sus cargos.

31. Sostener que el artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en relación con el artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución, contravienen lo dispuesto por la Constitución Federal y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sería tanto como admitir que, al establecerse en la Constitución Federal y en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respectivamente, que el nombramiento de los Ministros y los Magistrados será de quince años improrrogables, se vulnera la propia Constitución y la convención; siendo que las garantías concedidas a los integrantes de los Poderes Judiciales, entre ellas, la de inamovilidad, sólo surten efecto durante el periodo para el cual fueron designados o electos, tal como señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela.

32. El hecho de no establecer reglas para la posible ratificación de los Magistrados de los Poderes Judiciales Estatales que, derivado de los principios de independencia y autonomía, no tienen un vínculo laboral con los tribunales a los que se encuentran adscritos, no atenta contra la profesionalización de estos servidores públicos y, mucho menos, contra la carrera judicial. Aceptar la inamovilidad en el cargo de Magistrado conllevaría admitir el estancamiento del derecho y, en concreto, del *stare decisis*, como sistemas vivos que ofrecen nuevas soluciones a las problemáticas que la evolución de la sociedad trae consigo.

33. Al respecto, resultan aplicables los siguientes criterios:

- "MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LA DURACIÓN DE SU NOMBRAMIENTO ES POR UN PERIODO DE 15 AÑOS IMPRORROGABLES."

- "MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. LA GARANTÍA DE SEGURIDAD O

ESTABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL CARGO SE LIMITA AL PERIODO PARA EL CUAL SON NOMBRADOS."

- "MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. NO RESULTA APLICABLE EL ARTÍCULO SÉPTIMO TRANSITORIO DE LA LEY ORGÁNICA DE ESE ÓRGANO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE DICIEMBRE DE 2007, RESPECTO DE LOS NOMBRAMIENTOS DE AQUELLOS."

- "MAGISTRADOS DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. AL NO EXISTIR VÍNCULO LABORAL ENTRE ÉSTOS Y ESE ÓRGANO JURISDICCIONAL O SU JUNTA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN, LAS DIFERENCIAS QUE SURJAN ENTRE ELLOS NO CONSTITUYEN CONFLICTOS LABORALES."

- "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES."

- "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN."

- "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SÓLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL."

34. b) Al depender la validez del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la del artículo 58, fracción III, de la Constitución, no es dable analizar su constitucionalidad, al haber transcurrido en exceso el plazo para impugnar este último, vigente desde el cuatro de febrero de dos mil; por lo que el concepto de invalidez relativo debe declararse inoperante.

35. Sin perjuicio de lo anterior, resultan infundados los argumentos relacionados con la violación al principio de profesionalismo, pues la antigüedad del título no demerita el grado de conocimiento, experiencia y solvencia moral de quien pretenda ser designado como Magistrado. No en pocas oca-

siones personas que tardan en titularse superan en conocimiento y experiencia a otras tituladas hace más tiempo.

36. c) La dispensa de contar con título de licenciado en derecho, como requisito para ser Juez municipal, contemplada en el artículo 81, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no implica que quien pretenda ocupar dicho cargo no cuente con conocimientos jurídicos y, lejos de vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva, lo garantiza, ya que en algunos Municipios marginados del Estado, no habría quien pudiera cumplir tal requisito, aunado a que a muchas personas no les llama la atención las condiciones del puesto, ni están dispuestas a irse a estos lugares.

37. Si todo Juez que resuelve controversias tuviera que ser licenciado en derecho, no existiría el *ius dicere* en las comunidades indígenas, al interior de las cuales se pretende más bien la designación de personas altamente reconocidas, con conocimiento de sus usos y costumbres. También estarían prohibidos los arbitrajes ad hoc, pues constituiría un principio esencial del procedimiento que éste fuera resuelto por un licenciado en derecho y, por ende, quedarían proscritos igualmente los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, como los laborales, tramitados ante las dependencias por cuestiones de incidencias, en los que quienes resuelven no son, en la mayoría de los casos, licenciados en derecho.

38. Suponiendo sin conceder que la Constitución pretendiera que todo Juez fuese licenciado en derecho, se enfrentaría el problema de exigir este requisito o garantizar la existencia de un tribunal que, de manera pronta, protegiera los derechos de los gobernados. En un contexto como el del Estado de Veracruz, tendría que sacrificarse la primera opción y, en términos de razonabilidad y proporcionalidad, exigirse únicamente que se tratase de personas con conocimientos en el ámbito del derecho, pues, de lo contrario, se violaría el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

39. Por otro lado, el hecho de que el citado artículo 81, fracción I, no especifique los casos en que se otorgará la dispensa, no transgrede el principio de seguridad jurídica, pues no debe interpretarse aislada, sino sistemáticamente con los artículos 1o., 17 y 133 de la Constitución Federal, de modo que se entienda referido a personas que, no siendo licenciados en derecho, tengan los conocimientos jurídicos suficientes para garantizar los derechos humanos previstos en la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, pudiendo así consignarse en el reglamento correspondiente.

40. d) No existe disposición que otorgue atribución a los Jueces menores o municipales para nombrar a los Jueces de comunidad, y si bien es

cierto que éstos forman parte de la estructura orgánica del Poder Judicial Estatal, el cargo es sui géneris, al encomendárseles únicamente funciones de auxilio a la labor de los Jueces menores o municipales, es decir, sólo actúan en casos extraordinarios y no de manera permanente, teniendo, incluso, sus propios negocios o forma de vida.

41. Que el cargo sea honorífico significa que deberá nombrarse a una persona especialmente proba y arraigada a la comunidad. Lo que se busca al ocupar este tipo de puestos es el respeto y reconocimiento por el cumplimiento de una labor social que, dadas las características particulares de las comunidades, se vería demeritada si se aceptase a cambio una remuneración, lo cual, lejos de fortalecer el acceso a la justicia y la autonomía judicial, los mermaría, al cuestionarse las razones eminentemente sociales y no económicas propias del cargo.

42. A mayor abundamiento, la Constitución Federal, en los artículos 50., párrafo cuarto y 36, fracción V, refiere que funciones como las de jurado o electorales serán obligatorias y gratuitas, encuadrándose, en este sentido, como cargos honoríficos de orden público. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el artículo 88, prevé la obligación de los ciudadanos de ejercer funciones electorales y la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el artículo 17, que los diez integrantes del Consejo Consultivo de dicho organismo serán cargos honoríficos.

43. SEXTO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

44. 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 c),¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10,

¹ Vigente, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, que a la letra establece:

"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;

fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Veracruz, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

45. SEGUNDO.—De la lectura integral del escrito inicial, se advierte que la accionante impugna, en relación con el párrafo primero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Política, por estimar que, al igual que en aquél, al prever el término "improrrogables", no autoriza la posibilidad de ratificación de los Magistrados; así también, en relación con el párrafo tercero del citado artículo 4, el artículo 58, fracción III, de la Constitución Política, por estimar que es éste el que directamente, contrario a lo establecido en los artículos 95, fracción III y 116, fracción III, párrafo tercero, de la Constitución Federal, exige como requisito para ser Magistrado tener título de licenciado en derecho con antigüedad menor a diez años.

46. Por consiguiente, en el presente asunto deben tenerse como impugnados los artículos 58, fracción III y 59, párrafo segundo, de la Constitución Política y 4, párrafos primero y tercero, 81, fracción I y 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Veracruz.

47. TERCERO.—Por cuestión de orden, se debe primero analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

48. El artículo 60, párrafo primero, 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 corres-

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."

pondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

49. Conforme a este artículo, 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.

50. En el caso, los artículos 58, fracción III y 59, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz fueron reformados mediante la Ley Número 53, publicada en la Edición Número 24 de la Gaceta Oficial el tres de febrero de dos mil, habiendo transcurrido en exceso el plazo para su impugnación. En este sentido, resulta fundada la causal de improcedencia hecha valer por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales, en cuanto a la extemporaneidad en la impugnación de los preceptos citados y debe, por tanto, sobreseerse en la presente acción respecto de los mismos, con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, en relación con el artículo 60, aplicables por virtud de lo dispuesto en los artículos 59 y 65, todos de la ley reglamentaria de la materia.

51. Por otro lado, la Ley Número 583 Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, en que se contienen los artículos 4, párrafos primero y tercero, 81, fracción I y 86, impugnados, fue publicada en la Edición Extraordinaria Número 308 de la Gaceta Oficial el cuatro de agosto de dos mil quince; por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del cinco de agosto al tres de septiembre de dos mil quince. Luego, si el escrito relativo se presentó el uno de septiembre de dos mil quince (según consta al reverso de la foja cuarenta y uno del expediente), es evidente que fue promovida de forma oportuna.

52. CUARTO.—Acto continuo, se procede a analizar la legitimación de la promovente.

53. El artículo 105, fracción II, inciso c),² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

² Vigente en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce.

"...

"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; ..."

54. De acuerdo con el citado precepto, el procurador general de la República podrá promover acción de inconstitucionalidad, entre otros, en contra de leyes estatales.

55. En el caso, suscribe el escrito Arely Gómez González, en su carácter de procuradora general de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el presidente de la República el tres de marzo de dos mil quince (foja cuarenta y tres del expediente).

56. Dicha funcionaria promueve la acción en contra de la Ley Número 583 Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, ordenamiento de carácter estatal, por lo que cuenta con legitimación para hacerlo.

57. Apoya la anterior conclusión, la tesis P/J. 98/2001, publicada en la página ochocientos veintitrés del Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra señala:

"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 exis-

tencia 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."

58. QUINTO.—No se hizo valer por las partes alguna otra causal de improcedencia distinta de la analizada en el considerando tercero de la presente resolución; sin embargo, este Tribunal Pleno advierte de oficio que, en relación con el artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, impugnado, se actualiza la causal de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria, 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."

59. De la lectura 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.

60. La causal de improcedencia mencionada resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, conforme a los artículos 59 y 65 de la ley reglamentaria, que prevén la aplicabilidad, en general, de las disposiciones relativas a las controversias constitucionales y, en específico, de las causales de improcedencia que se establecen en el diverso artículo 19, con excepción de determinados supuestos:

"Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor, de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"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."

61. 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 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.

62. Así se ha sustentado en la tesis P./J. 8/2004, publicada en el Tomo XIX, correspondiente al mes de marzo de dos mil cuatro, página novecientos cincuenta y ocho, de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro digital: 182048, 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 III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del 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."

63. La promovente solicitó la invalidez, entre otros, del artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, que a la letra establecía:

"Artículo 86. En cada congregación habrá un Juez de comunidad. El desempeño de esta función será honorífico."

64. Ahora bien, el doce de julio de dos mil dieciséis, se publicó en la Edición Extraordinaria Número 276 de la Gaceta Oficial del Estado el Decreto Número 894, por el que se derogan los artículos 86, 87, 88 y 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, comprendidos dentro de la sección quinta "De los juzgados de comunidad", del capítulo IV "De los juzgados" del título segundo "De los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial"; el cual entró en vigor, conforme a su artículo primero transitorio, al día siguiente de su publicación en el referido órgano de difusión oficial.

65. Por tanto, si el citado artículo 86 impugnado ha sido derogado, es evidente que han cesado sus efectos, conforme a lo establecido por esta Suprema Corte en los criterios jurisprudenciales siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.—La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución." (Tesis P/J. 24/2005, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 782, registro digital: 178565)

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA

GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA.—La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Ahora bien, para estimar actualizada esta causa de improcedencia, debe analizarse el derecho transitorio que rige la reforma, a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva." (Tesis 1a. XLVIII/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412, registro digital: 175709)

66. De esta forma, al haber sobrevenido la causal de improcedencia a que se ha hecho alusión, debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, respecto del artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, impugnado, de conformidad con el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, que prevé:

"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."

67. SEXTO.—Procede ahora el estudio de los conceptos de invalidez planteados por la promovente, en relación con los artículos 4, párrafos primero y tercero, y 81, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, para lo cual debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, que establece lineamientos mínimos que deben observar las Constituciones y leyes de las entidades federativas en la regulación de los Poderes Judiciales Locales:

"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.

"...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. ..."

68. El citado precepto constitucional ha sido objeto de interpretación por esta Suprema Corte en diversos precedentes que han destacado las garantías de la independencia judicial que se desprenden de dicho numeral y que, en lo que interesa a la resolución del presente asunto, a continuación se reseñan:

69. En el amparo en revisión 2639/96, el Tribunal Pleno sostuvo: "La inamovilidad, pues, dentro de nuestro sistema constitucional no debe verse como un privilegio otorgado a un grupo de individuos, sino como un mecanismo a través del cual el orden jurídico pretende garantizar la independencia del Poder Judicial, para que se encuentre libre de interferencias, a fin de permitir la realización de una justicia pronta, completa e imparcial. De esta forma, es

claro que los gobernados son los primeros interesados en salvaguardar la independencia de sus tribunales, los cuales deberán estar expeditos a administrar justicia. Conviene destacar que las prerrogativas mencionadas se aplican fundamentalmente a los funcionarios judiciales, porque los mismos, en el desempeño de sus cargos, deciden controversias, lo que exige, esencialmente, imparcialidad, que presupone, a su vez, autonomía e independencia."

70. En los amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99,³ el Tribunal Pleno estableció como garantías de la función jurisdiccional derivadas del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal: (i) la idoneidad en la designación de Jueces y Magistrados; (ii) la consagración de la carrera judicial; (iii) la seguridad económica de Jueces y Magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible); y, (iv) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, que comprende la determinación objetiva de su duración, la posibilidad de ratificación y la inamovilidad judicial para aquellos que hayan sido ratificados, los cuales sólo pueden ser privados de sus puestos en los términos de las Constituciones y leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.⁴

71. Específicamente, respecto de esta última, puntualizó que no sólo constituye un derecho del funcionario, pues no tiene como objetivo fundamental su protección, sino, principalmente, una garantía de la sociedad de contar con Magistrados independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios que en materia de administración de justicia consagra el artículo 17 de la Constitución.

72. En la controversia constitucional 4/2005, promovida por el Poder Judicial del Estado de Tlaxcala,⁵ el Tribunal Pleno sostuvo que, para lograr la plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales, las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar los siguientes principios: (i) el establecimiento de la carrera judicial, fijándose las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales; (ii) la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado, así como

³ **Ponente:** Ministro Mariano Azuela Güitrón. **Fecha de resolución:** 11 de septiembre de 2000. Mayoría de nueve votos.

⁴ Al resolverse, en sesión de 22 de junio de 2004, la controversia constitucional 35/2000, promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, el Tribunal Pleno, por unanimidad de nueve votos, incorporó al referido catálogo de garantías la autonomía en la gestión presupuestal.

⁵ **Ponente:** Ministro José Ramón Cossío Díaz. **Fecha de resolución:** 13 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos.

las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad; (iii) el derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo; y, (iv) la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.

73. Particularmente, en relación con este último punto, precisó que la expresión "podrán ser reelectos", consignada en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional, no significa que dicha reelección sea obligatoria y deba entenderse que "tendrán que ser reelectos", sino únicamente que dichos funcionarios judiciales cuentan con esa garantía, a efecto de que, al concluir el periodo de su cargo, puedan ser evaluados por las autoridades competentes y, en caso de haber demostrado honorabilidad, excelencia, honestidad y diligencia en su desempeño, puedan ser ratificados; lo que, además de constituir una garantía a favor de los funcionarios judiciales que se encuentren en el supuesto, se traduce en una garantía que opera a favor de la sociedad, la cual tiene derecho a contar con Magistrados capaces e idóneos que cumplan con la garantía constitucional de acceso a la justicia de los gobernados.

74. En la controversia constitucional 9/2004, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco,⁶ el Tribunal Pleno señaló que, aunque los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y el funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración respecto de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, deben respetar la estabilidad en el cargo y asegurar la independencia judicial, lo cual puede concretarse, entre otros parámetros, con el establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable, atendiendo a la realidad de cada Estado; con el otorgamiento de un haber de retiro al final del periodo, en caso de que éste no sea vitalicio, mismo que será determinado por cada Congreso Local; si la duración del periodo es compatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional y no se advierte que, a través de su limitación, se pretende subyugar al Poder Judicial; y cuando los Magistrados no sean removidos sin causa que lo justifique.

⁶ **Ponente:** Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. **Fecha de resolución:** 23 de octubre de 2006. Mayoría de seis votos.

75. En la controversia constitucional 32/2007, promovida por el Poder Judicial del Estado de Baja California,⁷ el Tribunal Pleno determinó que el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal establece limitaciones al principio de inamovilidad judicial y, sobre todo, permite que los Congresos Locales modalicen legalmente la forma de cumplir con dicho principio, lo cual significa que éste no es absoluto, ni puede interpretarse restrictiva y exclusivamente en clave temporal; por lo que no es constitucionalmente posible entender la inamovilidad en el sentido de permanencia vitalicia en el cargo, sino como la ratificación en el mismo con las evaluaciones y dictámenes correspondientes y, cuando esto ha ocurrido, la posibilidad de privar del puesto sólo en los términos de las Constituciones y leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.⁸

76. Así también, que la inamovilidad y permanencia en el cargo buscan asegurar el respeto a la independencia judicial, por lo que el sistema de designaciones debe procurar que no sean periódicas ni temporales, toda vez que, en las primeras, no existe continuidad en el cargo, por haber interrupciones en cada periodo; de modo que, al final de cada uno de ellos, debe hacerse una nueva designación, sin posibilidad de que los Magistrados alcancen la ratificación en el nombramiento, en tanto que las segundas se distinguen porque duran poco tiempo, sin que se alcance a ejercer debidamente la función en beneficio de la sociedad, a través de la unidad de criterios, la solidez de las decisiones y la calidad argumentativa derivada de la experiencia acumulada con el transcurso de los años.

77. Finalmente, que el derecho a la estabilidad de los Magistrados, como prerrogativa que asegura el ejercicio en el encargo que les fue encomendado, se concede por un plazo cierto y determinado, el cual comprende desde su designación (nombramiento) hasta el momento en que, conforme al párrafo quinto de la fracción III del citado precepto fundamental, llegue el término previsto en las Constituciones Locales. Por tal motivo, la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo no significa que los Magistrados tienen en propiedad los puestos que desempeñan y, en este sentido, un derecho público subjetivo para mantenerse permanentemente en ellos, pues la prerrogativa de mérito no es de carácter absoluto, ni es posible colocarla sobre el interés general, ya que, de ser el caso, se comprometería indebidamente al Estado para preservar esa situación indefinidamente.

⁷ **Ponente:** Ministro José Ramón Cossío Díaz. **Fecha de resolución:** 20 de enero de 2009. Unanimidad de once votos.

⁸ Criterio reiterado en la diversa controversia constitucional 25/2008, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, resuelta por mayoría de ocho votos de los integrantes del Tribunal Pleno el 22 de abril de 2010, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

78. En la controversia constitucional 81/2010, promovida por el Poder Judicial del Estado de Zacatecas,⁹ el Tribunal Pleno enfatizó en que la estabilidad e inamovilidad de los Magistrados constituye no sólo una garantía inherente al cargo, exigible frente a otros poderes del Estado (autonomía institucional), sino también una garantía en favor de la sociedad, para que los Poderes Judiciales se integren con juzgadores profesionales, dedicados exclusivamente a su labor, despreocupados de su futuro a corto, mediano e, incluso, largo plazo, y sujetos sólo a los principios y exigencias propios de la institución judicial.

79. Ahora bien, conforme a las consideraciones expuestas, resulta fundado el primer concepto de invalidez planteado por la accionante, en relación con el artículo 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, que a la letra establece:

"Artículo 4. Los Magistrados del Poder Judicial serán nombrados en términos de lo previsto por la Constitución Política del Estado y esta ley, durarán en su cargo diez años improrrogables, salvo que durante ese lapso se ausenten de manera definitiva, dejen de cumplir con algunos de los requisitos para ser Magistrado o se actualicen los supuestos previstos por esta ley para el retiro forzoso."

80. Como se advierte, la norma impugnada no autoriza la posibilidad de ratificación de los Magistrados del Poder Judicial Local, al disponer categóricamente que durarán en su cargo diez años "improrrogables", lo cual vulnera la garantía de estabilidad y seguridad en el ejercicio del cargo que, como se ha señalado, comprende no sólo la fijación de su duración –respecto de la cual las entidades federativas gozan de una amplia libertad de configuración–, sino también la posibilidad de que sean reelectos al término del periodo para el que fueron nombrados, a fin de que alcancen la inamovilidad.

81. Lo anterior obliga a declarar la invalidez de la porción normativa "improrrogables" del párrafo primero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

82. Por otro lado, resulta fundado el segundo concepto de invalidez hecho valer por la promovente, en relación con el artículo 4, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, que textualmente establece:

⁹ **Ponente:** Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. **Fecha de resolución:** 6 de diciembre de 2011. Unanimidad de once votos.

"Artículo 4. ...

"Los requisitos e impedimentos para ser Magistrado serán los señalados en la Constitución Política del Estado."

83. Al remitir la norma impugnada a lo dispuesto por la Constitución Estatal, respecto de los requisitos e impedimentos para ser Magistrado local, debe interpretarse sistemáticamente con el artículo 58 de dicho ordenamiento, que prevé:

"Artículo 58. Para ser Magistrado se requiere:

"I. Ser veracruzano y haber residido en la entidad durante los dos años anteriores al día de la designación; o mexicano por nacimiento con vecindad mínima de cinco años en el Estado; en ambos casos, ser ciudadano, en pleno ejercicio de sus derechos;

"II. Tener, cuando menos, treinta y cinco años cumplidos al día de la designación;

"III. Poseer, al día del nombramiento, título de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de cinco años, y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, o con experiencia profesional en la judicatura o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso;

"IV. Gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama, lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;

"V. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia;

"VI. Los demás requisitos que señale la ley.

"No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo del secretario del despacho o su equivalente, fiscal general del Estado, senador, diputado local o federal ni presidente municipal, durante el año previo al día de su nombramiento."

84. En lo que interesa, debe destacarse el requisito que contempla la fracción III del precepto transcrito, consistente en contar, al día del nombramiento, con título de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de cinco años.

85. Pues bien, como se explicó previamente, una de las garantías de independencia judicial que deben establecer las Constituciones y leyes locales, es la previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado, así como las características que éstos deben tener; respecto de los cuales, las entidades federativas deben respetar los mínimos previstos en los párrafos tercero y cuarto de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal.

86. En este sentido, los Magistrados integrantes del Poder Judicial del Estado de Veracruz deben reunir los requisitos señalados en las fracciones I a V del artículo 95 constitucional;¹⁰ no haber ocupado los cargos de secretario o equivalente, procurador de justicia o diputado, durante el año previo al día de la designación y, preferentemente, haberse desempeñado con eficiencia y probidad en la administración de justicia o en otras ramas de la profesión jurídica y merecerlo por su honorabilidad, competencia y antecedentes.

87. En específico, la fracción III del artículo 95 exige contar, al día de la designación, con título de licenciado en derecho, con antigüedad mínima de diez años; lo cual no es observado por la norma combatida que, al remitir a la

¹⁰ **Artículo 95.** Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

"II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación.

"III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

"V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal, ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Los nombramientos de los Ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica."

Constitución Estatal, obliga al cumplimiento de un requisito más laxo, puesto que la antigüedad del título de licenciado en derecho con que debe contarse al día del nombramiento debe ser, como mínimo, de cinco años.

88. Consecuentemente, debe declararse la invalidez del párrafo tercero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

89. Finalmente, resulta fundado el tercer concepto de invalidez formulado por la accionante, en relación con el artículo 81, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, que textualmente establece:

"Artículo 81. Para ser Juez municipal se requiere:

"I. Poseer, al día del nombramiento, título de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello. El Consejo de la Judicatura podrá dispensar este requisito siempre y cuando exista causa justificada."

90. En principio, debe precisarse que los Jueces municipales forman parte del Poder Judicial Estatal, de conformidad con los artículos 55 de la Constitución Local¹¹ y 2, apartado A, fracción IX, de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial.¹²

91. Ahora bien, la base prevista en el artículo 116, fracción III, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, en cuanto a que los nombramientos deben hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica, comprende tanto a Magistrados como a Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales.

¹¹ "Artículo 55. El Poder Judicial se deposita en un Tribunal Superior de Justicia, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en un Tribunal de Conciliación y Arbitraje y en los juzgados que señale la ley orgánica de la materia."

¹² "Artículo 2. El Poder Judicial se deposita en los órganos que señalan la Constitución Política del Estado y esta ley, y se regirá por los principios de excelencia, profesionalismo, independencia, honestidad, eficiencia, imparcialidad, legalidad y objetividad. Estará integrado por los órganos siguientes:

"A. Jurisdiccionales:

"...

"IX. Los juzgados municipales."

92. Lo anterior implica necesariamente que quienes ocupen tales cargos cuenten, sin excepción, con título de licenciado en derecho; máxime si se toma en consideración lo señalado líneas arriba, en el sentido de que las garantías de independencia judicial no sólo se instituyen en beneficio del funcionario, sino fundamentalmente en favor de la sociedad, a la que debe asegurarse el cumplimiento de los principios que en materia de administración de justicia consagra el artículo 17 constitucional.¹³

93. Aunado a ello, deben tenerse en cuenta las funciones que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, en los artículos 82 a 84, asigna a los Jueces municipales:

"Artículo 82. Los Jueces municipales tendrán las atribuciones siguientes:

"I. Conocer de los asuntos civiles, mercantiles en jurisdicción concurrente y penales, en los términos que fijen las leyes;

"II. Practicar las diligencias que, por medio de despacho o exhorto, les encomienden los tribunales, juzgados de primera instancia, juzgados menores, juzgados municipales del Estado, tribunales federales y los de otras entidades federativas;

¹³ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprehendido por deudas de carácter puramente civil."

"III. Certificar la autenticidad de las firmas de los convenios, contratos privados y documentos que contengan designación de beneficiarios, otorgados por trabajadores sindicalizados de instituciones oficiales, cerciorándose por sí mismos o por medio de testigos de conocimiento de que son los interesados los que intervienen.

"Al efecto, los Jueces municipales llevarán un libro en el que asentarán constancia de las certificaciones en que intervengan, una a continuación de la otra; el número progresivo que le corresponda y por orden de fechas; constancia que los interesados también firmarán o en la que imprimirán sus huellas, en su caso, en presencia del Juez, asistido del secretario, y en los documentos originales deberán imprimir el sello en todas las fojas, rubricarlas, firmarlas y asentar el número progresivo, haciendo constar el número de fojas, al igual que en las copias que cotejen con sus originales.

"Cuando los otorgantes no sepan firmar, deberán imprimir su huella y firmará otra persona debidamente identificada, a su ruego o encargo.

"La certificación de documentos distintos a los precisados en esta fracción dará lugar a que el Consejo de la Judicatura inicie, de manera oficiosa en contra del Juez y secretario responsables, el procedimiento administrativo sancionador;

"IV. Remitir al Consejo de la Judicatura, dentro de los tres primeros días de cada mes, la noticia del movimiento de asuntos civiles, mercantiles y penales;

"V. Sustituir en el trámite de los asuntos, en su distrito judicial, a los Jueces municipales, menores y de primera instancia, cuando éstos se excusen; en los dos últimos casos, serán asesorados por el Juez de primera instancia del distrito judicial más próximo; y

"VI. Las demás que establezcan la Constitución y las leyes del Estado."

"Artículo 83. Los Jueces municipales, en vía de jurisdicción voluntaria, sólo conocerán de las diligencias de apeo y deslinde, así como de las informaciones testimoniales que se promuevan para acreditar la construcción de inmuebles ubicados en la jurisdicción en que ejerzan sus funciones y las demás que les señalen las leyes; asimismo, conocerán de las informaciones *ad perpetuam*."

"Artículo 84. En las cabeceras municipales que no lo fueren a la vez del distrito judicial, el Juez municipal efectuará, por lo menos cada quince días, visitas a los centros de prisión preventiva."

94. Como se advierte, las atribuciones que se otorgan a los Jueces municipales se relacionan directa o indirectamente con cuestiones jurídicas, resultando entonces imprescindible que cuenten con título de licenciado en derecho, con el cual acrediten formalmente tener conocimiento de la materia, de modo que ejerzan adecuadamente las funciones que se les encomiendan y no incurran, incluso, en las responsabilidades que se establecen.

95. De este modo, no resulta válido que la norma impugnada permita exceptuar del cumplimiento del requisito en cuestión —lo que, además, quedará a juicio del Consejo de la Judicatura Estatal—, pues, contrario a lo que prevé, no existe causa que justifique su dispensa; debiendo exigirse, en todos los casos, su cumplimiento, atento a la naturaleza y competencia de los Jueces municipales.

96. Por lo tanto, debe declararse la invalidez de la porción normativa "El Consejo de la Judicatura podrá dispensar este requisito siempre y cuando exista causa justificada." de la fracción I del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz.

97. SÉPTIMO.—Con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁴ aplicable al presente medio de control en términos del artículo 73 del propio ordenamiento,¹⁵ procede extender la invalidez de la porción normativa "improrrogables" del párrafo primero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz a la misma porción normativa del párrafo segundo del artículo 59 de la Constitución Estatal, que prevé una disposición en idénticos términos:

"Artículo 59. ...

"Los Magistrados durarán en su cargo diez años improrrogables, y sólo serán removidos de conformidad con lo dispuesto por esta Constitución. ..."

¹⁴ "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."

¹⁵ "Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.

98. Resulta aplicable la siguiente tesis de jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro digital: 164820

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXXI, abril de 2010

"Tesis: P/J. 53/2010

"Página: 1564

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.—Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

99. Sin que sea óbice que la norma cuya invalidez se declara por extensión pertenezca a la Constitución Política del Estado, toda vez que la finalidad de la invalidación indirecta es hacer coherentes las disposiciones del orden

jurídico estatal, con el propósito de generar seguridad jurídica; de lo contrario, subsistirían en el sistema normativo disposiciones contrarias a la Constitución Federal, cuya aplicación tornaría ineficaz la invalidez decretada por el Tribunal Pleno.

100. No obstante, ello no erradica el vicio de inconstitucionalidad que acusan la norma impugnada y aquella cuya invalidez se declara por extensión, pues sigue sin preverse la posibilidad de ratificación de los Magistrados. En este sentido, tanto el Constituyente Local como el Congreso Estatal deberán legislar, a fin de contemplar esta posibilidad, en los términos que estimen conveniente; en tanto lo hagan, aplicará directamente lo dispuesto por el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional, entendiéndose garantizada tal posibilidad de ratificación.

101. De igual forma, procede extender la invalidez del párrafo tercero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz a la porción normativa "con una antigüedad mínima de cinco años, ..." de la fracción III del artículo 58 de la Constitución Local, a que aquél remite;¹⁶ resultando aplicable la tesis P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.", transcrita previamente, así como la consideración adicional a que se refiere el párrafo 99.

102. Sin perjuicio de lo anterior, al generarse un vacío normativo por la falta de previsión expresa en la Constitución Local respecto de la antigüedad del título de licenciado en derecho con que debe contarse como requisito para ser Magistrado, el Constituyente Estatal deberá legislar, a efecto de contemplar la antigüedad mínima de diez años establecida en la fracción III del artículo 95 de la Constitución Federal; en tanto lo haga, aplicará directamente lo dispuesto por esta última, en relación con el párrafo tercero de la fracción III del artículo 116 constitucional, entendiéndose obligatorio el cumplimiento del referido requisito.

103. Las declaraciones de invalidez decretadas en el fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo Local.

¹⁶ **Artículo 58.** Para ser Magistrado se requiere:

"...

III. Poseer, al día del nombramiento, título de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de cinco años, y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, o con experiencia profesional en la Judicatura o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso."

104. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

106. SEGUNDO.—Se sobresee en la acción respecto del artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, en términos del considerando quinto de esta sentencia.

107. TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, párrafos primero, en la porción normativa "improrrogables" y tercero y 81, fracción I, en la porción normativa "El Consejo de la Judicatura podrá dispensar este requisito siempre y cuando exista causa justificada.", de la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como, por extensión, la de los artículos 58, fracción III, en la porción normativa "con una antigüedad mínima de cinco años" y 59, párrafo segundo, en la porción normativa "improrrogables", de la Constitución Política, ambas del Estado de Veracruz, conforme a lo señalado en los considerandos sexto y séptimo de esta resolución; en la inteligencia de que surtirá efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Poder Legislativo Local.

108. CUARTO.—Tanto el Constituyente como el Congreso del Estado de Veracruz deberán legislar, a efecto de contemplar la posibilidad de ratificación de los Magistrados del Poder Judicial Estatal, así como la antigüedad mínima de diez años del título de licenciado en derecho con que debe contarse, como requisito para ocupar dicho cargo; de acuerdo con lo precisado en el considerando séptimo de este fallo.

109. QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

110. Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

112. En relación con el punto resolutivo primero:

113. 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 cuarto, relativos, respectivamente, a la competencia, a las normas generales impugnadas y a la legitimación.

114. En relación con el punto resolutivo segundo:

115. 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 quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

116. En relación con el punto resolutivo tercero:

117. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por razón de omisión legislativa y por la invalidez de todo el párrafo, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez de todo el párrafo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, párrafo primero, en la porción normativa "improrrogables", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio. Los Ministros Cossío Díaz y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

118. Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas por diversas razones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 4, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

119. Se aprobó por mayoría de diez 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 y

presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 81, fracción I, en la porción normativa "El Consejo de la Judicatura podrá dispensar este requisito siempre y cuando exista causa justificada", de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

120. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, al considerar que en ese supuesto sí se da una relación sistemática entre la norma legal y la diversa constitucional, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 58, fracción III, en la porción normativa "con una antigüedad mínima de cinco años", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo votaron en contra. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente durante esta votación.

121. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de todo el párrafo por tratarse de una omisión directa, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández obligada por la mayoría, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 59, párrafo segundo, en la porción normativa "improrrogables", de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra y por la inaplicación de la referida porción normativa. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto aclaratorio. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente durante esta votación.

122. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, en su parte cuarta, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo Local. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente durante esta votación.

123. En relación con el punto resolutivo cuarto:

124. 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 sexto, consistente en reservar el estudio de la vinculación al legislador y la invalidez en vía de consecuencia para el apartado de efectos.

125. Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Pardo Rebolledo con precisiones, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, en su parte tercera, consistente en la orden al Congreso del Estado de legislar en cuanto a la antigüedad mínima de diez años del título de licenciado en derecho con que debe contarse como requisito para ser Magistrado. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente durante esta votación.

126. Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, en su parte tercera, consistente en la orden al Constituyente del Estado de regular en cuanto al plazo de prórroga para ocupar el puesto de Magistrado. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente, al cual se adhirió la Ministra Piña Hernández. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente durante esta votación.

127. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, en su parte tercera, consistente en la orden al legislador del Estado de regular en cuanto al plazo de prórroga para ocupar el puesto de Magistrado. Los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente, al cual se adhirió la Ministra Piña Hernández. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente durante esta votación.

128. En relación con el punto resolutivo quinto:

129. Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales. El Ministro Pérez Dayán estuvo ausente durante esta votación.

130. Votaciones que no se reflejan en puntos resolutivos:

131. Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones en los puntos resolutivos, Franco González Salas con reservas en cuanto a los puntos resolutivos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con reservas en cuanto a los puntos resolutivos, respecto del considerando tercero, relativo a la oportunidad, consistente en decretar el sobreseimiento respecto del artículo 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra.

132. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos con precisiones en los puntos resolutivos, Franco González Salas con reservas en cuanto a los puntos resolutivos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales con reservas en cuanto a los puntos resolutivos, respecto del considerando tercero, relativo a la oportunidad, consistente en decretar el sobreseimiento respecto del artículo 59, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra.

133. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente genérico, a la vista del engrose. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes y particulares genéricos.

134. El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 79/2015, promovida por la procuradora general de la República.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de diez de agosto de dos mil diecisiete, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que determinó que los artículos 58, fracción III y 59, párrafo segundo, de

la Constitución Política del Estado de Veracruz, impugnados, fueron reformados mediante la Ley Número 53, publicada en la Edición Número 24 de la Gaceta Oficial el tres de febrero de dos mil, por lo que transcurrió en exceso el plazo para su impugnación y, por tanto, debía sobreseerse en la acción respecto de los mismos, con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, en relación con el artículo 60, aplicables por virtud de lo dispuesto en los artículos 59 y 65, todos de la ley reglamentaria de la materia.

Por otro lado, se declaró la invalidez de la porción normativa "improrrogables" del párrafo primero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, así como del párrafo tercero de dicho artículo 4, por ser contrarios a las estipulaciones del artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Por último, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable al presente medio de control, en términos del artículo 73 del propio ordenamiento, se consideró procedente **extender la invalidez** de la porción normativa "improrrogables" del párrafo primero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, **a la misma porción normativa del párrafo segundo del artículo 59 de la Constitución Estatal**, que prevé una disposición en idénticos términos.

De igual forma, que era procedente **extender la invalidez** del párrafo tercero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz, a la porción normativa "con una antigüedad mínima de cinco años, ..." **de la fracción III del artículo 58 de la Constitución Local**, a que aquél remite,¹ extensiones de efectos que se apoyaron en la tesis P/J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

Ahora, si bien comparto las primeras determinaciones de la resolución relativa; lo cierto es que no comparto la extensión de efectos que se realiza de las inconstitucionalidades declaradas a las normas señaladas de la Constitución Local, por lo siguiente:

En principio, la problemática que se presentó en este asunto fue la relativa a que el Tribunal Pleno invalidó una norma de una Ley Orgánica del Poder Judicial y, a partir de tal inconstitucionalidad, se invalidaron **por extensión** normas de grado superior, pues las normas constitucionales son en sí la base de la que se declaró inconstitucional.

Al respecto, debe referirse lo que establece el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, que a la letra dice:

¹ "Artículo 58. Para ser Magistrado se requiere:

"...

"III. Poseer, al día del nombramiento, título de licenciado en derecho expedido por autoridad o institución legalmente facultada, con una antigüedad mínima de cinco años, y contar, preferentemente, con estudios de posgrado, o con experiencia profesional en la Judicatura o ejercicio de la profesión no menor de ese lapso."

"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."

Por otra parte, la tesis de jurisprudencia, en la que la mayoría basó su decisión, señala:

"Novena Época

"Registro digital: 164820

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo: XXXI, abril de 2010

"Tesis: P./J. 53/2010

"Página: 1564

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.—Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios:** a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

El último supuesto de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, que establece "... 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**; ...", ha sido interpretado por el Tribunal Pleno en diversas ocasiones, destacando el criterio contenido en la tesis transcrita, en el que se señala que: "... *La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida, es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: ...*", estableciendo el jerárquico, el sistemático, el temporal, el de generalidad etcétera, **pero todos estos conceptos tienen como presupuesto necesario que la norma que se pretende invalidar por extensión dependa de la norma que se invalida directamente.**

Así, no se puede sostener que la validez de la norma de la Constitución del Estado de Veracruz depende de la validez de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, pues como se ha señalado, la Constitución Local es de grado superior y base de la secundaria.

En esa medida, considero que no podría declararse la invalidez de las normas constitucionales aplicando ese segundo enunciado de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, pues en modo alguno puede depender tal norma constitucional local, de la constitucionalidad de la norma secundaria.

No obstante ello, dado que lo invalidado del artículo 4 de la ley orgánica se encuentra contemplado en la Constitución Local, si se dejara intocado el texto de dicha Constitución, la sentencia de la Suprema Corte no tendría eficacia alguna; no obstante ello, la propia fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, nos ofrece una opción que soluciona la problemática advertida, la cual se contiene **en la parte inicial**, en cuanto establece que *las sentencias deberán contener 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*; entonces, es en este último supuesto que se daría solución a este punto en particular.

Con base en esta hipótesis, considero que la salida adecuada es establecer que, tomando en consideración que la norma de la Constitución Local contiene el mismo vicio de constitucionalidad que la norma aquí invalidada, a efecto de **dotar de plena eficacia** a la determinación de este Tribunal Pleno, con base en la primera hipótesis de la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria, aplicable al presente medio de control en términos del artículo 73 del propio ordenamiento, **debe declararse la inaplicabilidad** de la porción normativa que dice que los Magistrados durarán en su cargo diez años "*improrrogables*" del párrafo segundo del artículo 59 de la Constitución estatal; así como de la porción normativa "*con una antigüedad mínima de cinco años, ...*" de la fracción III del artículo 58 de la Constitución Local.

Por la razones expuestas es que, si bien comparto la declaratoria de invalidez de la porción normativa "*improrrogables*" del párrafo primero, y el párrafo tercero del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz; lo cierto es que no comparto la declaratoria de invalidez por extensión de efectos del párrafo segundo del artículo 59 y la fracción III del artículo 58, ambos de la Constitución Local.

Este voto se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO PARA IMPUGNAR NORMAS GENERALES QUE NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL (ARTÍCULOS 5, 15, 17, 19, 25, APARTADOS C, NUMERAL 1, Y F, NUMERAL 2, 29, APARTADO B, NUMERAL 3, 42, 54, 55 Y 69, NUMERAL 5, PÁRRAFOS PRIMERO Y TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 29, APARTADO B, NUMERAL 3, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

III. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE CONSULTAR A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADA EL CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

IV. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE CONSULTAR A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (PROCESO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, PUBLICADA EL CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

V. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL CINCO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN LA GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, NO ESTÁ VICIADO CON LA ACTUACIÓN DE LA CONFERENCIA DE ARMONIZACIÓN DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.

VI. SISTEMA ELECTORAL MIXTO DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS OBLIGA A LOS ESTADOS A INTEGRAR SUS LEGISLATURAS CON DIPUTADOS ELECTOS POR AMBOS

PRINCIPIOS, AUNQUE NO A REGLAMENTAR DE UNA FORMA ESPECÍFICA DICHOS PRINCIPIOS, SIEMPRE QUE ATIENDAN RAZONABLEMENTE A LOS PARÁMETROS DEL SISTEMA INTEGRAL PREVISTO Y A SU FINALIDAD (ARTÍCULO 29, APARTADO A, NUMERAL 2, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "EL CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO SE INTEGRARÁ POR 66 DIPUTACIONES, 33 ELECTAS SEGÚN EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA, MEDIANTE EL SISTEMA DE DISTRITOS ELECTORALES UNINOMINALES, Y 33 SEGÚN EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. RAZONABILIDAD DEL SISTEMA EN VIRTUD DEL CUAL LA ASAMBLEA LEGISLATIVA SE INTEGRA POR EL MISMO NÚMERO DE DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL [ARTÍCULO 29, APARTADO B, NUMERAL 2, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

VIII. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. RAZONABILIDAD DEL SISTEMA ADOPTADO PARA LAS ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN UN SESENTA POR CIENTO POR EL PRINCIPIO DE MAYORÍA RELATIVA Y UN CUARENTA POR CIENTO POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL [ARTÍCULO 29, APARTADO B, NUMERAL 2, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

IX. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LÍMITE A LA SOBRRERREPRESENTACIÓN PARTIDISTA AL INTERIOR DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA EN LA QUE UN SOLO PARTIDO POLÍTICO PODRÁ CONTAR CON HASTA CUARENTA DIPUTADOS POR LOS PRINCIPIOS DE MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL [ARTÍCULO 29, APARTADO B, NUMERAL 2, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO].

X. REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. ALCANCE DEL SISTEMA DE LISTAS DE CANDIDATURAS PARA LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR ESTE PRINCIPIO, PARA EL CUAL DEBE ATENDERSE AL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA CIUDAD DE MÉXICO (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, APARTADO B, NUMERAL 1, EN SU SEGUNDA PORCIÓN NORMATIVA "DIECISIETE", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XI. DERECHO AL VOTO ACTIVO. EL HECHO DE QUE LA NORMA IMPUGNADA SEA OMISA EN SEÑALAR QUE EL SUFRAGIO SEA DIRECTO, NO AFECTA SU VALIDEZ, PUES TAL CUALIDAD LE ES ATRIBUIDA EXPRESA Y DIRECTAMENTE POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (ARTÍCULO 29, APARTADO A, NUMERAL 2, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LAS DIPUTACIONES SERÁN ELECTAS EN SU TOTALIDAD CADA TRES AÑOS, MEDIANTE EL VOTO UNIVERSAL, LIBRE Y SECRETO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, AL TENOR DE SU INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA).

XII. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ALCANCE DEL SISTEMA DE ELECCIÓN DEL ALCALDE Y DE LOS CONCEJALES (ARTÍCULO 53, APARTADO A, NUMERAL 3, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DONDE CADA UNO REPRESENTARÁ UNA CIRCUNSCRIPCIÓN DENTRO DE LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIII. ALCALDÍAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL CONSTITUYENTE DE ESA ENTIDAD POLÍTICA PARA ESTABLECER QUE CADA CONCEJAL REPRESENTA UNA CIRCUNSCRIPCIÓN DENTRO DE LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL (ARTÍCULO 53, APARTADO A, NUMERAL 3, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DONDE CADA UNO REPRESENTARÁ UNA CIRCUNSCRIPCIÓN DENTRO DE LA DEMARCACIÓN TERRITORIAL", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIV. NULIDAD DE ELECCIONES. EL LEGISLADOR LOCAL CUENTA CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LAS CAUSALES QUE ESTIME PRUDENTES PARA DECRETARLA, SIEMPRE QUE NO DISTORSIONEN EL PRINCIPIO DE CERTEZA ELECTORAL [ARTÍCULOS 41, BASE VI, PÁRRAFO CUARTO, Y 116, FRACCIÓN IV, INCISO M), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

XV. NULIDAD DE ELECCIONES. DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS CAUSAS DE NULIDAD PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 27, APARTADO D, NUMERAL 2, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVI. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTADOS LOCALES. LA CIUDAD DE MÉXICO DEBE ATENDER A LOS LINEAMIENTOS DE SU RÉGIMEN

ESPECIAL, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 122, APARTADO A, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO EL DE LAS DEMÁS ENTIDADES FEDERATIVAS, CONTEMPLADO EN EL DIVERSO ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, APARTADO B, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "PARA UN SOLO PERIODO CONSECUTIVO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XVII. ELECCIÓN CONSECUTIVA DE DIPUTADOS LOCALES. EN LA CIUDAD DE MÉXICO PUEDEN SER ELECTOS HASTA POR CUATRO PERIODOS CONSECUTIVOS, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 122, APARTADO A, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 29, APARTADO B, NUMERAL 3, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "PARA UN SOLO PERIODO CONSECUTIVO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2017 Y SUS ACUMULADAS 16/2017, 18/2017 Y 19/2017, MORENA, PARTIDO NUEVA ALIANZA, PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 17 DE AGOSTO DE 2017. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al diecisiete de agosto de dos mil diecisiete.

SENTENCIA:

Mediante la que se resuelven exclusivamente las impugnaciones sobre el proceso legislativo y las relacionadas con la materia electoral planteadas en las acciones de inconstitucionalidad acumuladas señaladas al rubro, en contra de diversos artículos contenidos en el decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México.

I. Materia de la presente resolución

1. De las cuatro acciones de inconstitucionalidad promovidas, en la presentada por el procurador general de la República (18/2017) se plantearon tres rubros de violaciones al proceso legislativo mediante el cual se emitió la Constitución Política de la Ciudad de México. De resultar fundados dichos cuestionamientos, ello podría tener como consecuencia, en su caso, la invalidez del ordenamiento impugnado, razón por la que su estudio es preferente a cualquier

otro análisis de fondo. En tal virtud, esta sentencia se ocupará de la resolución de dichos planteamientos.

2. Asimismo, en tres de las acciones de inconstitucionalidad (15/2017, 16/2017 y 18/2017) se plantearon temas relacionados con la materia electoral, por lo que con base en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60, 64, 67 y 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional que establecen reglas especiales y plazos expeditos para la tramitación y resolución de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral y considerando el inminente inicio del proceso electoral en la Ciudad de México, la presente sentencia se ocupará de la decisión de la totalidad de las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 (promovida por MORENA) y 16/2017 (presentada por el Partido Nueva Alianza), así como de los conceptos de invalidez en materia electoral contenidos en la acción de inconstitucionalidad 18/2017 (planteada por el procurador general de la República).

3. Los temas de constitucionalidad restantes que no se relacionan con las impugnaciones al proceso legislativo o con la materia electoral se decidirán en momento posterior.

II. Trámite

III. Presentación de los escritos, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas. Las acciones de inconstitucionalidad en estudio se presentaron de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar	Promovente y Acción
<p>Seis de marzo de dos mil diecisiete. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Político MORENA, por conducto de Andrés Manuel López Obrador, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del partido político.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 15/2017</p>
<p>Seis de marzo de dos mil diecisiete. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Partido Nueva Alianza, por conducto de Luis Castro Obregón, presidente del Comité de Dirección Nacional del partido político.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 16/2017</p>

<p>Siete de marzo de dos mil diecisiete. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Procuraduría General de la República, por conducto de Raúl Cervantes Andrade, titular de esa dependencia.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 18/2017</p>
---	--

5. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas impugnadas:** Asamblea Constituyente y jefe de Gobierno de la Ciudad de México.

6. **Normas generales impugnadas.** En los correspondientes escritos de acción de inconstitucionalidad, los partidos políticos promoventes impugnaron las siguientes normas generales; de igual manera, se señalan las impugnadas por el procurador general de la República que se consideran de naturaleza electoral y las referidas a violaciones al proceso legislativo:

Acción de inconstitucionalidad	Normas impugnadas
15/2017 Partido MORENA	Artículos: 25, apartado C, numeral 1 y apartado F, numeral 2; 29, apartados A, numeral 2 y B, numerales 2, inciso a) y 3; 69, numeral 5, primer y tercer párrafos
16/2017 Partido Nueva Alianza	Artículos: 5, inciso A, numeral 8 15, apartado D, numeral 3, inciso a) 17, apartado C, numeral 1 19, numeral 5 42, apartado C, numeral 2 53, apartado A, numeral 3 54 55, apartado IV, numeral 5
18/2017 Procurador general de la República	Artículos: 27, apartado D, numeral 2 29, apartado B, numeral (sic) inciso 3) Toda la Constitución

7. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes hicieron valer los siguientes:

El Partido Morena:

I. La omisión legislativa parcial consistente en la abstención de prever la ratificación o revocación de la Constitución Local mediante referéndum. Los preceptos violados son los artículos 1o., 14, segundo párrafo, 16, párrafo primero, 35, fracción VIII, 39, 40, 41, bases I y V, 115, primer párrafo, 122, 124 y 133 de la Constitución Federal, en conexión con los artículos 1o., 2, 23.1, incisos a) y b), 24 y 29 de la Convención Americana; así como los artículos 1o. y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el numeral 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

II. La vulneración al principio de representación proporcional, al establecer que el Congreso de la Ciudad de México se integrará "50/50" por ambos principios (mayoría relativa/representación proporcional). Los preceptos violados son los artículos 16, primer párrafo, 35, fracciones I y II, 52, 54, 116, fracciones II, segundo y tercer párrafos, y IV, incisos a) y b), 116, 122 y 133 de la Constitución Federal.

III. La omisión de señalar como característica del sufragio en la Ciudad de México, el voto directo.

Por parte del Partido Nueva Alianza:

I. La indebida creación del órgano denominado: "Cabildo de la Ciudad", autoridad intermedia entre las alcaldías y la jefatura de Gobierno, en lesión del derecho político electoral a ser votado, en su vertiente del derecho al ejercicio del cargo. Los preceptos que estima violados son los artículos 115, fracción I, 35, fracción II, 122, apartado A, fracción VI, de la Constitución Federal.

II. La variación del sistema de representación municipal en las alcaldías, por medio de la creación de un subsistema de circunscripciones a su interior, lo cual contraría el principio de representación. Los preceptos que se estiman violados son los artículos 53, 116 y 122 de la Constitución Federal.

Por parte del procurador general de la República:

I. Transgresión de los derechos humanos de carácter político de los habitantes de la Ciudad de México, al limitar la reelección de diputados para un solo periodo consecutivo. Los artículos que considera violados son los numerales 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

II. Establecimiento de los requisitos para la configuración de las causas de nulidad de la elección. Los preceptos que se estiman violados son los numerales 41, fracción VI, 122, apartado A y 133 de la Constitución Federal.

III. Irregularidades en el proceso legislativo al no haberse consultado a las organizaciones con representación de las personas con discapacidad. Los preceptos que se estiman violados son los artículos 1o. y 33 de la Constitución Federal, así como el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

IV. Irregularidades en el proceso legislativo, al no haberse consultado a las comunidades indígenas. Los preceptos que se estiman violados son el artículo 2o. de la Constitución Federal, el párrafo 1, inciso a), del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional, así como los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

V. Irregularidades en el proceso legislativo, sosteniendo que la Conferencia de Armonización no llevó a cabo de manera uniforme las votaciones para la aprobación de los diversos dictámenes. El precepto que se estima violado es el noveno transitorio del decreto de reforma de la Constitución Federal en materia política de la Ciudad de México.

8. Admisiones y trámite. Mediante proveído de seis de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 15/2017, promovida por MORENA, y turnar el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek. Asimismo, en autos de siete y nueve de marzo del mismo año, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad 16/2017 y 18/2017, promovidas por el Partido Político Nueva Alianza y la Procuraduría General de la República, respectivamente. Por proveído de nueve de marzo del mismo año, se ordenó formar y registrar el expediente de la acción de inconstitucionalidad 19/2017, en el cual se señaló que existe identidad respecto del decreto legislativo impugnado y se acordó también su acumulación a los citados expedientes.

9. Por auto de diez de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al considerar que habían cesado las funciones legislativas de la denominada Asamblea Constituyente de la Ciudad de México y al jefe de Gobierno de la Ciudad de México, para que rindieran sus informes. Además, respecto de la acciones de inconstitucionalidad 15/2017, 16/2017 y 19/2017 dio vista al procurador general de la República para que formulara su pedimento antes del cierre de instrucción. Adicionalmente, se solicitó al presidente del Instituto Nacional Electoral remitiera copias certificadas de los estatutos y de los registros vigentes de los partidos promovedores e informara de los avances del proyecto de distritación electoral local de la Ciudad de México; así como al Instituto Electoral del Distrito Federal (ahora

Ciudad de México) para que informara la fecha exacta en que iniciará el próximo proceso electoral y el tipo de elecciones que tendrán verificativo. También solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación su opinión.

10. Informes del Instituto Nacional Electoral y del Instituto Electoral del Distrito Federal (ahora Ciudad de México). En proveído de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete se tuvo al secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral dando cumplimiento al citado requerimiento y al secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Distrito Federal informando que el proceso electoral ordinario correspondiente a los años 2017-2018, para la elección de jefe de Gobierno, diputados al Congreso y alcaldías de la Ciudad de México, dará inicio durante la primera semana de septiembre de dos mil diecisiete.¹

11. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (fojas 693-723). La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de los temas de naturaleza electoral opinó, en síntesis, lo siguiente:

Morena (acción de inconstitucionalidad 15/2017)

1. Abstención de prever la ratificación o revocación de la Constitución Local mediante referéndum. Considera que los argumentos expuestos por el partido accionante no son materia de opinión, toda vez que si bien el referéndum es un mecanismo de democracia directa, cierto es también que el proceso de creación de la Constitución de la Ciudad de México no constituye un tema de naturaleza electoral.

2. Integración del Congreso de la Ciudad de México "50/50" por ambos principios (mayoría relativa/proporcionalidad). El partido político plantea tres temas en este concepto de invalidez:

¹ Si bien en el informe enviado por el Instituto Electoral del Distrito Federal (visible a foja 689) señaló que el referido proceso daría inicio en el mes de septiembre (basándose en el entonces vigente artículo 277 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, lo cierto es que conforme al artículo séptimo transitorio del decreto por el que se abroga el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal y se expide el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México y la Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México; y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y del Código Penal para el Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 7 de junio de 2017, que abrogó la disposición antes mencionada, el referido proceso electoral dará inicio en la primera semana del mes de octubre de este año.

a. **Proporción de escaños de mayoría relativa y representación proporcional. Límite de sobrerrepresentación.** Considera que la existencia de una proporción de cincuenta por ciento para cada principio genera un desequilibrio entre la correspondencia del límite de sobrerrepresentación y el número de diputados de mayoría relativa. En el caso concreto no existe coincidencia entre el límite de sobrerrepresentación, con el triunfo en todos los distritos de mayoría relativa, como debiera corresponder de acuerdo a las bases establecidas en la tesis P./J. 69/98, pues los distritos electorales uninominales son treinta y tres y el límite de sobrerrepresentación de diputados establecidos en la propia Constitución son cuarenta.

b. **Número de candidaturas que integran las listas A y B de representación proporcional.** Las candidaturas deben corresponder con los cargos a elegir y deben contener la opción de tener como resultado la concreción en un cargo de elección. En el caso concreto, el candidato o candidata que se registre en el número treinta y cuatro no tendrá ninguna opción a concretar su aspiración. Se presentaría al elector una candidatura que no tiene posibilidad de convertirse en un cargo público, lo que puede afectar el principio de autenticidad del sufragio previsto en el artículo 41 constitucional, así como la efectividad del sufragio. Por lo que resulta inconstitucional el artículo impugnado.

c. **Omisión de legislar como característica del sufragio en la Ciudad el voto directo, al establecer que las diputaciones serán electas en su totalidad cada tres años, mediante el voto universal, libre y secreto.** Afirma que si bien reconoce la existencia de una omisión de mencionar la calidad de directo en la norma impugnada, en relación con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Federal que atribuye características específicas al sufragio, ello no la hace inconstitucional, pues no existe una contravención o contradicción con el Texto Supremo. Además, pese a no encontrarse de manera expresa dicho atributo, los principios del régimen democrático prevalecen independientemente de ello, pues así se encuentra configurado y diseñado desde la Constitución Federal. Sostiene que el artículo combatido es constitucional en la parte que se impugna porque de una interpretación sistemática y armónica de éste con los artículos 39, 41 y 99 de la Constitución Federal, no existe alteración al orden constitucional derivado de la omisión de prever en la porción impugnada, la referencia al sufragio con su cualidad de ser directo.

Nueva Alianza (acción de inconstitucionalidad 16/2017)

1. **Indebida creación del órgano denominado "Cabildo de la Ciudad", autoridad intermedia entre las alcaldías y la Jefatura de Gobierno.** No emite opinión porque considera que se trata de temas que no son exclusivos del derecho electoral, toda vez que son planteamientos vinculados con la

organización de las autoridades en la entidad federativa de referencia para efecto de ejercer el poder público, así como al ámbito competencial de distintas autoridades. Además, señala que tampoco puede emitir opinión alguna respecto a la integración del Cabildo, pues tal argumento depende del carácter de autoridad intermedia que tiene el referido Cabildo.

2. Variación del sistema de representación municipal en las alcaldías, por medio de la creación de un subsistema de circunscripciones a su interior. Señala que la elección de los integrantes de las alcaldías prevista en la Constitución Local se lleva a cabo mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional y la circunscripción utilizada para la representación proporcional es única y corresponde a la demarcación territorial. Asimismo, el artículo impugnado no establece ni limita la competencia de ningún órgano, pues únicamente se limita a establecer desde la perspectiva de un acto legislativo en sentido material, la existencia de las circunscripciones impugnadas, lo que no limita la competencia administrativa que pueda corresponder al Instituto Nacional Electoral. Por tanto, la disposición combatida es constitucional.

Procuraduría General de la República (acción de inconstitucionalidad 18/2017)

1. Límite a la reelección de diputados para un solo periodo consecutivo. La Sala considera que no es materia de opinión, en virtud de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya emitió pronunciamiento sobre el tema en las acciones de inconstitucionalidad 126/2015 y 127/2015, en la que por mayoría de seis votos se determinó la libertad de configuración legislativa para regular el régimen de la elección consecutiva de los diputados, incluyendo el número de periodos adicionales, siempre y cuando las normas cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad.

2. Causales de nulidad de elección, opina que la Suprema Corte de Justicia ha establecido que existe libertad configurativa de las entidades federativas para establecer y diseñar su sistema de nulidades, siempre y cuando dentro de ese listado, se contemplen las tres causas previstas por la Constitución Federal, resultando constitucional el artículo impugnado.

12. Informe de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (fojas 726 a 765). El citado órgano legislativo señaló, respecto de los preceptos impugnados de naturaleza electoral, lo siguiente:

a) Que la presente acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19,

fracción VIII, 61, fracción II, y 64, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, pues no se puede considerar como órgano emisor de la Constitución Local impugnada. Señala que únicamente se le facultó para que una vez publicado el ordenamiento referido, expida las leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Ciudad. Así como la expedición de leyes inherentes a la organización, funcionamiento y competencias necesarias para que las alcaldías, a partir del inicio de sus funciones en 2018, ejerzan las facultades a que se refiere tanto la Constitución Federal, como la Local. Además de legislar sobre los procedimientos e instituciones electorales que resultarán aplicables al proceso electoral 2017-2018.

b) Por tanto, no puede ser parte del presente medio de control constitucional al no haber tenido ninguna participación en el proceso de creación de la Constitución impugnada, pues resulta improcedente darle vista a un órgano que no emitió la norma combatida. Considera que debe tenerse como "órgano emisor de la norma" a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, pues es la única autoridad constitucionalmente facultada para defender sus actuaciones.

c) En relación con la totalidad de los conceptos de invalidez esgrimidos en las acciones de inconstitucionalidad que nos ocupan, manifiesta que dado que no intervino en la creación de la norma impugnada, carece de elementos para afirmar algo al respecto, sin reconocer que los argumentos vertidos por las inconformes sean correctos y sin que ello sea obstáculo para que con posterioridad se realicen las manifestaciones que se consideren pertinentes.

13. Informe del jefe de Gobierno de la Ciudad de México (fojas 766 a 914). El citado funcionario, respecto de los numerales de naturaleza electoral impugnados, manifestó, lo siguiente:

a) Que el jefe de Gobierno local carece de legitimación para ser considerado como demandado en la presente acción de inconstitucionalidad, al no haber promulgado el "Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México", pues éste le fue remitido únicamente para que sin más trámite se publicara en la Gaceta Oficial de la entidad.

b) Estima que debe llamarse a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a través de quien fue el presidente de su Mesa Directiva, de conformidad con el artículo 12, numeral 1, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México: ("... quien presida la mesa directiva ostentará la representación legal de la Asamblea ...").

c) Que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad 16/2017, promovida por el Partido Nueva Alianza, en virtud de que los artículos impugnados no se relacionan con la materia electoral. Cita las tesis P./J. 25/99 y P. XVI/2005: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO." y "NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

d) Respecto de la omisión legislativa consistente en la abstención de prever la ratificación o revocación de la Constitución Local mediante referéndum, considera que no existe obligación alguna para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que, una vez aprobada la norma combatida en los términos del artículo séptimo transitorio, apartado F, segundo párrafo, del "Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México" sometiera a referéndum el texto de mérito. Además considera que en la norma se amplió el derecho de participación de los ciudadanos en la resolución de problemas y temas de interés general, así como en el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos en la propia norma impugnada.

e) Que tampoco son inconstitucionales los preceptos impugnados a la luz de que cuarenta de los diputados constituyentes fueron designados por las Cámaras de Senadores y Diputados, el presidente de la República y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, de manera que, el que no hayan sido votados mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, en modo alguno implica que se encuentren viciadas, puesto que la designación tuvo sustento en la Constitución Federal.

f) Respecto de la impugnación del artículo 27, apartado D, numeral 2, que establece un sistema de nulidades de las elecciones y fija un parámetro distinto a la nulidad de elección contenido en la Constitución General y agrega supuestos normativos tales como "violencia de género" y "violencia política", sin coexistencia de condicionamientos de gravedad, dolo o carácter determinante, estima que la Constitución impugnada busca la progresividad y garantizar las elecciones introduciendo nuevos mecanismos acordes con la época, en el que se sancione legalmente conductas que antes no eran advertidas como generadoras de inequidad electoral. Por tanto, resulta constitucional el artículo porque con estas nuevas causales se busca evitar que las violaciones graves, dolosas y determinantes en los resultados electorales queden impunes.

g) Que la integración del Congreso, prevista en el artículo 29, apartado A, numeral 2, no debe atenerse estrictamente a la fórmula de 60% de las diputaciones según el principio de mayoría relativa y el 40% según el de representación proporcional, en virtud de que esta previsión no resulta obligatoria para las Legislaturas Locales. Al respecto, cita la tesis P/J. 67/2011 (9a.): "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.". Asimismo sostiene que el que se haya dejado de considerar que el sufragio debe ser, entre otras características fundamentales, "directo", no resulta inconstitucional, pues el precepto cuestionado debe interpretarse de conformidad con los artículos 7, apartado F, 24, numeral 2, 27, apartado B, numeral 2, y 56, numeral 5, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

h) Que en relación con el artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, que establece la reelección de diputados para un solo periodo consecutivo, no existe concepto de invalidez, por lo que deberá declararse inoperante.

i) Sobre la impugnación del artículo 54 de la Constitución de la Ciudad de México, relativo a la creación de una autoridad intermedia entre la jefatura de Gobierno y las alcaldías, señala que las características y funciones del Cabildo no son propias de las autoridades intermedias y debe reconocerse su validez, así como en vía de consecuencia la de los artículos 5, apartado A, numeral 8; 15, apartado D, numeral 3, inciso a); 17, apartado C, numeral 1; 19, numeral 5; 42, apartado C, numeral 2; y 55, fracción IV, numeral 5, en los que se prevé que en la integración de diversos órganos de la Ciudad de México debe incluirse a los representantes del "Cabildo de la Ciudad de México".

j) Considera que el artículo 53, apartado A, numeral 3, de la Constitución Local es constitucional porque las unidades territoriales que operan en la actualidad, se convertirán en dieciséis circunscripciones (10 por demarcación territorial), sin que ello implique la creación de un subsistema de circunscripciones al interior de los Distritos uninominales.

k) Considera que el proceso legislativo que concluyó con la emisión de los artículos 4, 8, 9, 11, 16 y 53 de la Constitución Local es conforme al Texto Constitucional y a los tratados internacionales de los que México es parte, dado que además se le otorgó plena autonomía a la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus facultades, el jefe de Gobierno emitió un acuerdo por el que integró un grupo de trabajo conformado por diversos actores, de modo tal que por virtud de éste se creó un espacio democrático para conocer y compilar

todas las propuestas y opiniones, aunado al hecho que las propuestas de la ciudadanía fueron recabadas a través de la plataforma *change.org* y mediante la "*Convocatoria de la asamblea Constituyente a la ciudadanía a presentar propuestas sobre el contenido del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México*".

l) Estima que el proceso legislativo que concluyó con la emisión de los artículos 2, 8, 9, 11, 15 a 19, 21, 25 a 27, 52, 53 y 57 de la Constitución Local es conforme al Texto Constitucional y a los tratados internacionales de los que México es parte, dado que además que se le otorgó plena autonomía a la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus facultades, el jefe de Gobierno emitió un acuerdo por el que integró un grupo de trabajo conformado por diversos actores, de modo tal que, en virtud de éste se creó un espacio democrático para conocer y compilar todas las propuestas y opiniones, aunado al hecho que las propuestas de la ciudadanía fueron recabadas a través de la plataforma *change.org* y mediante la "*Convocatoria de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, al proceso de consulta indígena que se llevará a cabo en los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, sobre los derechos que les competen en la Constitución Política de la Ciudad de México*".

m) Señaló que el proceso legislativo cumplió con las exigencias de la Constitución Federal y de los tratados parte, dado la conferencia de armonización fue un *órgano de revisión y recomendación*, no una comisión dictaminadora, por lo que no estaba obligada a seguir los mismos procedimientos que las comisiones y dentro de sus facultades y obligaciones no tenía la de emitir votaciones, sino de tomar sus decisiones por consenso.

14. **Opinión del procurador general de la República (fojas 1316 a 1425)** en las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y 16/2017, sostuvo medularmente lo siguiente:

A. Sobre la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017, promovida por MORENA, respecto de la impugnación de la figura del referéndum reflejada en los artículos 25, apartado C, numeral 1, y apartado F, numeral 2, y 69, numeral 5, primer y tercer párrafos, de la Constitución de la Ciudad de México.

• Considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, respecto de

los numerales que regulan la figura del referéndum, la cual no tiene naturaleza electoral.

- Estima que se actualiza esta causal porque de los preceptos combatidos se advierte que no regulan aspectos de materia electoral, como son la distritación, la creación de órganos administrativos para fines electorales, la organización de las elecciones, el financiamiento público, la comunicación social de los partidos, los límites de las erogaciones y los montos máximos de aportaciones, los delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por tanto, el accionante carece de legitimación para impugnarlos.

B. Sobre la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad 16/2017, promovida por el Partido Nueva Alianza respecto de la impugnación de la creación de una autoridad intermedia señalada en el artículo 54 y por vía de consecuencia de los diversos 5o., 15, 17, 19, 42 y 55 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

- Considera que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, pues la figura del Cabildo de la Ciudad que regulan no tiene naturaleza electoral.

- Por tanto considera que el partido político promovente no cuenta con legitimación para impugnar dicha norma.

C. Sobre la causal de improcedencia hecha valer por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- Señala que no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria invocada por la asamblea respecto de su no intervención en el proceso de creación de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque ese órgano es quien tiene a su cargo la función legislativa permanente y dada la finalidad de este medio de control de constitucionalidad no es óbice para que emita un pronunciamiento en el fondo del asunto.

D. Sobre la impugnación al artículo 29, apartados A, numeral 2, y B, numerales 1o. y 2o. de la Constitución Política de la Ciudad de México.

- Señala que el concepto de invalidez es infundado, en tanto considera que la integración del Congreso Local con treinta y tres diputados electos por el principio de mayoría relativa e igual número de diputaciones electas por el

principio de representación proporcional, es acorde con los lineamientos establecidos por la Constitución Federal.

- El artículo impugnado consideró en su sistema los principios de elección –mayoría relativa y proporcionalidad–, establecidos en los artículos 52, 54 y en la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, buscando garantizar el pluralismo político, al avalar que ningún partido podrá contar con más de cuarenta diputaciones electas por ambos principios (apartado B, numeral 2, inciso a); todo partido que alcance por lo menos 3% del total de la votación válida emitida tendrá derecho a que le sean asignados diputados según el principio de representación proporcional [apartado B, numeral 2, inciso b)]; en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su votación válida emitida. Lo anterior no será aplicable al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación válida emitida más el 8%. Asimismo, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de su votación válida emitida menos ocho puntos porcentuales [apartado B, numeral 2, inciso c), del mismo artículo].

- Por tanto considera que la proporción de diputaciones establecida en la Constitución Local emana de los citados principios de mayoría relativa y de representación proporcional, conforme a las facultades con que cuenta la Asamblea Constituyente; por tanto, el que la referida proporción no sea coincidente con la establecida en el artículo 54 de la Constitución Federal, no resulta inconstitucional, ya que no es una obligación de las Legislaturas Locales ceñirse a ese parámetro.

- Asimismo, no existe deficiente regulación en el artículo 29, apartados A, numeral 2, y B, numeral 2, de la Constitución Local, toda vez que sí proporciona un parámetro confiable en cuanto a los márgenes de sobrerrepresentación que pueden considerarse aceptables dentro de un sistema de representación proporcional, con lo cual, garantiza la representatividad y pluralidad política de ese órgano legislativo.

- En cuanto a la impugnación del artículo 29, numeral 3, apartado B, resulta constitucional porque MORENA no vertió argumento alguno tendente a demostrar alguna vulneración a la Constitución Federal, por lo que debe sobreseerse en el presente medio de control constitucional. Cita la tesis P/J. 17/2010, de rubro siguiente: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."

- En cuanto al artículo 29, numeral 2, apartado A, en el cual no se contempló lo relativo al voto directo, destaca que esta omisión no lo hace inconstitucional porque los artículos 7o., apartado F, numeral 2; 24, numeral 2; 27, apartado B, numeral 2 y 56, numeral 5, de la Constitución Local, establecen esa característica en su redacción, por lo que debe interpretarse de manera conjunta y armónica con los demás artículos de la Constitución Local y no de manera aislada.

E. Sobre la impugnación al artículo 53, apartado A, numeral 3, párrafo primero, de la Constitución de la Ciudad de México.

- El concepto de invalidez resulta infundado porque la porción normativa impugnada se ciñe a lo establecido por el artículo 122, fracción VI, inciso a), de la Constitución Federal, pues únicamente reproduce lo establecido por la Carta Magna respecto de la integración, organización administrativa y facultades de las alcaldías.

- El artículo tampoco vulnera los principios de representación proporcional y mayoría relativa porque garantiza que los partidos políticos que participen en los procesos electorales celebrados en la Ciudad de México tendrán la certeza de que si alcanzan el porcentaje mínimo de votaciones obtendrán candidatos ya sea por mayoría relativa o por representación proporcional, según sea el caso.

- De la misma manera estima que tampoco limita la competencia del Instituto Nacional Electoral, ya que sólo dispone la existencia de circunscripciones internas dentro de las demarcaciones territoriales en que se encuentra dividida la Ciudad de México.

15. Vista a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

En sesión de diez de mayo de dos mil diecisiete, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió diversos recursos de reclamación² derivados de las controversias constitucionales 81/2017, 83/2017 y

² Recurso de reclamación 49/2017-CA, derivado de la controversia constitucional 97/2017, interpuesto por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
Recurso de reclamación 50/2017-CA, derivado de la controversia constitucional 81/2017, interpuesto por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

97/2017,³ en las cuales, al igual que en este asunto, se solicitó la declaración de invalidez de diversos preceptos de la Constitución Política de la Ciudad de México; de tales recursos destaca el identificado con el número 57/2017-CA derivado de la controversia constitucional 97/2017, en el cual, dicha Sala sostuvo, en esencia, que la denominada Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, al haber tenido a su cargo por disposición expresa de la Norma Fundamental la expedición de la Constitución Política de la Ciudad de México, debía estimarse que dicho órgano subsiste únicamente para efectos de la defensa de ese ordenamiento, al margen de que haya cesado su actividad legislativa; por lo cual, le atribuyó el carácter de autoridad demandada y ordenó su emplazamiento a esos medios de control constitucional.

Así, en congruencia con la determinación adoptada por la Segunda Sala y a fin de que el Tribunal Pleno cuente con mayores y mejores elementos para emitir la resolución correspondiente, el Ministro instructor estimó pertinente regularizar el trámite en este asunto y se ordenó dar vista a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como órgano emisor de la norma impugnada en las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas para que rindiera un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de las normas generales impugnadas.

16. Informe de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Dicho órgano manifestó, respecto de las normas de naturaleza electoral impugnadas, en esencia, lo siguiente:

Morena (acción de inconstitucionalidad 15/2017)

1. Abstención de prever la ratificación o revocación de la Constitución Local mediante referéndum

- Que no existe obligación alguna para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que una vez aprobada la Constitución de la Ciudad de México

Recurso de reclamación 51/2017-CA, derivado de la controversia constitucional 83/2017, interpuesto por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Recurso de reclamación 57/2017-CA, derivado de la controversia constitucional 97/2017, interpuesto por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

³ Promovidas, respectivamente, por el Poder Judicial de la Ciudad de México, por el Poder Ejecutivo Federal y por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

en los términos del artículo séptimo transitorio, apartado F, segundo párrafo, del Decreto por el que se expide la Constitución de la Ciudad de México, se someta a referéndum el texto de mérito.

- Refiere al artículo octavo transitorio del decreto que reformó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, que determina que una vez aprobada y expedida, la Constitución de la Ciudad de México no podrá ser vetada por ninguna autoridad y sin más trámite será publicada, de lo que se desprende que el término voto se interpreta de forma amplia como cualquier mecanismo tendente a impedir que lo decretado por el Constituyente adquiere el carácter de norma general, lo que implica que ninguna autoridad estaría legitimada para convocar a referéndum y mucho menos para desechar o declarar desaprobada la Constitución de la Ciudad de México.

- Describe que hubiera puesto en riesgo el artículo transitorio antes citado de haberse impuesto una condición resolutoria, cuyo resultado pudiera impedir su incorporación a nuestro orden jurídico, por lo que existía impedimento constitucional para establecer como fase del proceso legislativo la sanción popular.

- En consecuencia, determina que no puede reclamársele a la Asamblea Constituyente una regulación constitucionalmente deficiente relacionada con no someter a referéndum el texto aprobado de la Constitución de la Ciudad de México, previo a su entrada en vigor, cuando no existe exigencia y sí impedimento en tal sentido de la Constitución Nacional.

- Establece que, en todo caso, en la Constitución de la Ciudad de México se expandió el derecho de participación de los ciudadanos en la resolución de problemas de interés general, así como el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, al reconocer el derecho ciudadano a aprobar mediante referéndum las reformas de la Constitución de la Ciudad de México conforme a lo establecido en el artículo 69 de la misma Constitución, así como a las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso de la Ciudad de México, ya que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe una norma semejante que genere el derecho de participación, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa.

- Comenta que el mejoramiento de las normas que regulan las relaciones en la comunidad, a través de los mecanismos de democracia directa y participativa reconocidos en la propia Constitución de la Ciudad de México, se materializan en el referéndum, plebiscito, consulta popular, iniciativa ciudadana, consulta ciudadana y revocación de mandato.

- Cita los artículos 374, 377 y 378 de la Constitución Política de Colombia, así como los numerales 441 y 442 de la Constitución del Ecuador, a partir de los cuales establece que los preceptos cuestionados son constitucionales al no serles imputable omisión legislativa alguna por inobservancia a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Adicionalmente, señala que los preceptos impugnados tampoco devienen inconstitucionales a la luz de que cuarenta de los Diputados Constituyentes fueron designados por las Cámaras de Senadores y Diputados, el presidente de la República y el jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Lo anterior, ya que esa designación atendió al texto del artículo séptimo transitorio, apartados A, B, C, D y E del decreto que reformó y derogó diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México.

- Por lo anterior, concluye que el que no hayan sido votados mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, en modo alguno implica que las decisiones que ellos tomaron en sede constituyente se encuentren viciadas, ya que esa designación tuvo sustento en la Constitución Federal. De ahí que se estima que debe declararse la validez de las porciones impugnadas de los artículos 25 y 69 de la Constitución de la Ciudad de México.

2. Integración del Congreso de la Ciudad de México "50/50" por ambos principios (mayoría relativa/proporcionalidad).

- Respecto a los incisos a) y b), advierte que no existe obligación alguna para la Asamblea Constituyente de prever que la integración del Congreso de la Ciudad de México debiera atenerse estrictamente a la fórmula de que 60% de las diputaciones deberían ser electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y el restante 40% según el principio de representación proporcional.

- Reflexiona que la proporción contenida en la Constitución de la Ciudad de México para integrar el Congreso Local derivada de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional (50% para cada uno), no puede

considerarse inconstitucional por no coincidir con el 60% y 40%, respectivamente, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el caso de la elección de diputados federales, ya que esa previsión no resulta obligatoria para las Legislaturas Locales, es aplicable únicamente al ámbito federal al referirse expresamente a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

- En consecuencia, concluye que no puede reclamársele a la Asamblea Constituyente una regulación constitucionalmente deficiente en el texto de la Constitución de la Ciudad de México, cuando no existe exigencia en la Constitución Federal en ese sentido.

- Menciona que las entidades federativas gozan de libertad para determinar el número de diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional que integrarán la Legislatura Local, con la única limitante de que tal proporción no debe alejarse significativamente de lo previsto por la Constitución Federal, a fin de evitar la sobre o sub representación.

- Describe que la Suprema Corte ha determinado que son las leyes de las entidades federativas las que deben establecer la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, con la única condicionante de sujetarse a los límites de sobre y sub representación definidos en el párrafo segundo de la fracción II del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que se plasman íntegros en el artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso C. La Constitución de la Ciudad de México atiende al mandato constitucional de establecer un esquema de asignación de diputaciones de representación proporcional que limite la sobre y sub representación.

- Concluye que la proporción establecida en la Constitución de la Ciudad de México no transgrede el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues tiene como finalidad evitar la excesiva sobre-representación de las mayorías y favorecer el pluralismo político, sin que las prive del derecho de las mayorías de acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, ni de contar con un número de diputados, por ambos principios, cercano a la proporción establecida en los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal.

3. Omisión de legislar como característica del sufragio en la Ciudad el voto directo, al establecer que las diputaciones serán electas en su totalidad cada tres años, mediante el voto universal, libre y secreto.

- Refiere a que el artículo 29, apartado A, numeral 2, se debe interpretar de conformidad con los diversos artículos 7, apartado F; 24, numeral 2; 27, apartado B, numeral 2; y 56, numeral 5, todos de la Constitución de la Ciudad de México.

Nueva Alianza (acción de inconstitucionalidad 16/2017)

1. Indebida creación del órgano denominado "Cabildo de la Ciudad", autoridad intermedia entre las alcaldías y la jefatura de Gobierno.

- Establece que en el artículo 53, apartado A, numeral 1, de la Constitución de la Ciudad de México, al igual que en el artículo 115, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé la prohibición de que existan autoridades intermedias entre el jefe de Gobierno y las alcaldías.

- Describe que el Cabildo de la Ciudad de México no es una autoridad intermedia, sino un órgano de consulta, coordinación e impulso de acuerdos y entendimientos, que tiene por premisa el consenso de sus integrantes, que no toma decisiones vinculantes y, por tanto, no goza de facultad de imperio, es decir, depende del ejercicio efectivo de las facultades y funciones de las demarcaciones y la jefatura de Gobierno para que sus acuerdos generen actos de derecho y consecuencias jurídicas.

- Cita las jurisprudencias P./J. 50/97 y P./J. 10/2000, a partir de las cuales establece que una autoridad que es intermedia debe reunir las siguientes características:

- Debe tener facultades/atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión;

- No debe ser el resultado, o provenir, de manera directa de los acuerdos o decisiones tomadas por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades;

- Debe implicar una sustitución o arrogación de las facultades de las autoridades de la entidad federativa de que se trate;

- Debe tratarse de una autoridad distinta y ajena a las del Gobierno de la entidad federativa (en el caso de la Ciudad de México, de las alcaldías);

- Esa autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, debe lesionar la autonomía de los órdenes de gobierno locales (en el caso de la Ciudad de México, de las alcaldías), suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial de la alcaldía; y,

- Debe ser una autoridad que se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno de la entidad federativa y de las alcaldías, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos órdenes de gobierno.

- Alega que atendiendo al artículo 54 impugnado, se advierte que el Cabildo no reúne ninguna de las características que son propias de las autoridades intermedias, delineadas en las citadas jurisprudencias.

- Por todo lo antes expuesto, manifiesta que el artículo 54 de la Constitución de la Ciudad de México es constitucional. En vía de consecuencia, también debe reconocerse la validez de los artículos 5, apartado A, numeral 8, 15, apartado D, numeral 3, inciso a), 17, apartado C, numeral 1, 19, numeral 5, 42, apartado C, numeral 2, y 55, fracción IV, numeral 5, en los que se prevé que en la integración de diversos órganos de la Ciudad de México debe incluirse a representantes del Cabildo de la Ciudad de México.

2. Variación del sistema de representación municipal en las alcaldías por medio de la creación de un subsistema de circunscripciones a su interior.

- Establece que en un esquema de gobierno federalista debe entenderse que gozan de libertad de configuración normativa las entidades federativas, siempre y cuando no se contravengan las bases y principios delineados en la (sic). Al respecto, comenta que deberá expedirse la ley de la materia, en la que se deberán de determinar las fórmulas para la asignación de los concejales por el principio de representación proporcional, de conformidad con el Sistema Electoral y las reglas previstas por la propia Constitución de la Ciudad de México.

- Describe que las circunscripciones de las demarcaciones territoriales a que se refiere el numeral impugnado, serán determinadas por el organismo público electoral local con base en los criterios de población y configuración geográfica, así como de identidad social, cultural, étnica y económica que establezca la ley de la materia.

- Establece que obligatoriamente, las unidades territoriales que operan en la actualidad se convertirán en ciento sesenta circunscripciones (diez por demarcación territorial) sin que ello implique la creación de un subsistema de circunscripciones al interior de los distritos uninominales.

Procuraduría General de la República (acción de inconstitucionalidad 18/2017)

1. Límite de la reelección de diputados para un solo periodo consecutivo

- Considera que debe declararse infundado el concepto de invalidez, ya que el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos, lo que implica que el poder reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dio amplia facultad para que en la Constitución Local se pudiera determinar el límite de los periodos por los cuales los diputados al Congreso Local pudieran reelegirse dentro del límite constitucional de cuatro periodos.

- La reelección legislativa inmediata perseguía el fortalecimiento de las Legislaturas Locales; sin embargo, considera que esta obligatoriedad no menoscaba la libertad de configuración normativa de las Legislaturas Locales.

- Además comenta que el partido accionante alega que el numeral impugnado violenta el artículo 35, fracción II, de la Carta Magna, el cual también debe declararse infundado dado que el derecho a ser votado consiste en la prerrogativa que tiene todo ciudadano mexicano para ocupar puesto de elección popular. El precepto 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México no impone obstáculos a que los ciudadanos sean votados, y por lo que se refiere a la reelección, ésta podrá ser hasta por un periodo consecutivo más a aquel en que fue electo por primera vez.

- Respecto a la tesis P./J. 21/2006 que cita el accionante, dice que una cosa es la "reelección" de autoridades jurisdiccionales, la cual se lleva a cabo con la participación de los otros poderes en términos que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de que se trate, y otra cosa es la "reelección" vía voto popular, universal, libre, directo y secreto, en los términos que establezca la ley electoral respectiva; por lo que el precedente que cita el procurador no es aplicable al caso.

2. Causales de nulidad de elección

- Establece que la Constitución Federal señala que en materia de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, la ley determinará el mecanismo para su resolución, lo que implica que queda al legislativo local la facultad de establecer los principios para que dichas elecciones puedan ser nulas, pues el Poder Constituyente Local tiene una autonomía para poder establecer los principios que no excedan de lo regulado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, ello no indica que sea una transcripción idéntica en el texto.

- Considera que a lo que se debe atender es a la progresividad que busca nuestra Constitución Local y va en el sentido de garantizar las elecciones estableciendo nuevos mecanismos acordes con la época, en el que se sancione legalmente conductas que antes no eran advertidas como generadoras de inequidad electoral. De ahí que el establecer causales de nulidad, como lo es la "violencia de género" o la "violencia política", genera que violaciones graves, dolosas y determinantes en los resultados electorales no queden impunes.

3. Consulta a organizaciones con representación de personas con discapacidad.

- Considera que el proceso legislativo cumplió con las exigencias de la Constitución Federal y de los tratados internacionales de los que México es parte dado que además de habersele otorgado plena autonomía a la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus facultades, durante el proceso de creación de la Constitución Local sí se realizaron consultas a través de la plataforma digital *change.org*, y mediante la "*Convocatoria de la Asamblea Constituyente a la ciudadanía a presentar propuestas sobre el contenido del proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México*".

4. Consulta indígena.

- Considera que el proceso legislativo cumplió con las exigencias de la Constitución Federal y de los tratados internacionales de los que México es parte dado que además de habersele otorgado plena autonomía a la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus facultades, durante el proceso de creación de la Constitución Local sí se realizaron consultas a través de la plataforma digital *change.org* y mediante la "*Convocatoria de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, al proceso de con-*

sulta indígena que se llevará a cabo en los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas, sobre los derechos que les competen en la Constitución Política de la Ciudad de México".

5. Conferencia de Armonización.

- Considera que el proceso legislativo cumplió con las exigencias de la Constitución Federal y de los tratados internacionales de los que México es parte, dado que la Conferencia de Armonización fue un *órgano de revisión y recomendación*, no una comisión dictaminadora, por lo que no estaba obligada a seguir los mismos procedimientos que las comisiones y dentro de sus facultades y obligaciones no tenía la de emitir votaciones, sino de tomar sus decisiones por consenso.

17. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

III. Competencia

18. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos c) y f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ y 10, frac-

⁴ El texto del inciso c) que se reproduce a continuación es el previo a la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, el cual aún se encuentra vigente de conformidad con el artículo décimo sexto transitorio del decreto correspondiente.

"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;

"...

"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."

ción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos contenidos en el Decreto por el que se expide la Constitución Política de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el cinco de febrero de dos mil diecisiete y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV. Oportunidad

19. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁶ dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo todos los días como hábiles cuando se trate de materia electoral.

20. El Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México, se publicó tanto en el Diario Oficial de la Federación como en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el cinco de febrero de dos mil diecisiete;⁷ de ahí que el plazo relativo para instar el presente medio de control transcurrió del seis de febrero al siete de marzo de dos mil diecisiete.

21. En el caso, los escritos de los Partidos Políticos MORENA y Nueva Alianza, correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y 16/2017, fueron presentados el seis de marzo de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁸ por lo que resulta oportuna su presentación.

22. Por su parte, el escrito del procurador general de la República que corresponde a la acción de inconstitucionalidad 18/2017, también se presentó de manera oportuna dado que fue recibido el siete de marzo de este año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.⁹

⁵ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁷ Páginas 50 a 92 del expediente principal.

⁸ Esto se constata de los sellos estampados al reverso de las fojas 48 y 134 del expediente principal.

⁹ Esto se constata de los sellos que obran al reverso de las fojas 351 y 448 del expediente principal.

V. Legitimación de los promoventes

23. En primer lugar, por razón de método, se analizará la legitimación de los partidos políticos y con posterioridad la del procurador general de la República.

24. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria,¹⁰ disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

1. Que el partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.

2. Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).

3. Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

4. Que las normas cuya invalidez soliciten deben ser de naturaleza electoral.

25. **Partido MORENA.** El Partido MORENA es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral; el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional es Andrés Manuel López Obrador, según consta en las certificaciones expedidas por el secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.¹¹ Por su parte, el artículo 38o., inciso a) de los Estatutos vigentes de este instituto político¹² prevé que el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional será su representante legal.

¹⁰ El primer artículo constitucional ya fue transcrito en el capítulo de la competencia en este documento.

"Artículo 62. ...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

¹¹ Fojas 551 y 568 del tomo I del expediente principal.

¹² Los estatutos obran a fojas 623 a 674 del tomo I del expediente principal.

"Artículo 38o. ...

26. **Partido Nueva Alianza.** Es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral; el presidente de su Comité Ejecutivo Nacional es Luis Castro Obregón, según consta en las certificaciones expedidas por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral.¹³ Asimismo, el artículo 58,¹⁴ de sus Estatutos¹⁵ señalan que el presidente del Comité Ejecutivo Nacional será el representante legal del partido.

27. De lo anterior se advierte que las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y 16/2017 promovidas por los Partidos Políticos MORENA y Nueva Alianza fueron hechas valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de partidos políticos con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes y la demanda presentada en su nombre fue suscrita por quien cuenta con facultades para representarlos legalmente en términos de los estatutos que los rigen.

28. Resta ahora analizar si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, ya que los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando las normas que pretendan impugnar sean de naturaleza electoral, pues en caso de no ser así, éstos carecen de legitimación para iniciar este medio de control constitucional.

29. En la especie, los citados partidos políticos combaten diversos artículos contenidos de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la cual se contienen normas generales de naturaleza electoral. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que los partidos políticos de MORENA y Nueva Alianza tienen legitimación para impugnar mediante esta vía las normas que señalan en su escrito inicial por ser de naturaleza electoral, hecha excepción de las que se ocupará el siguiente apartado de esta resolución.

30. Respecto de la legitimación en la acción de inconstitucionalidad 18/2017, se tiene que el escrito inicial fue suscrito por Raúl Cervantes Andrade

"a. Presidente/a, deberá conducir políticamente al partido y será su representante legal en el país, responsabilidad que podrá delegar en la Secretaría General en sus ausencias; coordinará la elaboración de la convocatoria a los Congresos Distritales, Estatales y Nacional."

¹³ Fojas 552 y 569 del tomo I del expediente principal.

¹⁴ "Artículo 58. El presidente nacional de Nueva Alianza es el representante legal y político del partido, obligado a velar por la observancia de sus Documentos Básicos y el cumplimiento de sus objetivos, para asegurar la unidad de acción de todos sus afiliados y aliados, mediante procedimientos democráticos."

¹⁵ Fojas 570 a 621

en su carácter de procurador general de la República. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, en virtud de lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma respectivo, faculta al procurador general de la República para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano¹⁶ y, en el caso, como se ha indicado, se combaten diversos preceptos de naturaleza electoral de la Constitución Política de la Ciudad de México, por lo cual el citado funcionario se encuentra legitimado para acudir a esta vía.

VI. Causas de improcedencia

31. En su escrito inicial, el partido político MORENA solicita la declaración de invalidez, entre otros, de los artículos 25, apartado C, numeral 1, y apartado F, numeral 2, y 69, numeral 5, primer y tercer párrafos, de la Constitución de la Ciudad de México, bajo el argumento central de que su texto contiene una omisión legislativa parcial en una competencia de ejercicio obligatorio, por no prever, en su concepto, que la Constitución Local sea sujeta a referéndum.

32. Este Tribunal Pleno advierte, que respecto de la impugnación realizada por el citado instituto político de los numerales mencionados en el párrafo que antecede, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, en virtud del diverso 59 de la ley reglamentaria,¹⁷ en relación con el artículo 105, fracción

¹⁶ 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."

¹⁷ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"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."

II, inciso f), de la Constitución Federal,¹⁸ en atención a que dichas normas generales no son de naturaleza electoral, única materia respecto de la cual los partidos políticos cuentan con legitimación para iniciar este medio de control constitucional, tal y como se precisó en el anterior apartado.

33. A efecto de evidenciar la actualización de la referida causal, conviene señalar que este Tribunal Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 98/2008,¹⁹ señaló que la exigencia de que las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad promovida por partidos políticos sea de naturaleza electoral proviene de una disposición de rango constitucional, está regulada por la ley y ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia.

34. En efecto, la exigencia referida es de rango constitucional, ya que el inciso f) de la fracción II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece puntualmente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que los partidos políticos intenten en contra de "leyes electorales federales o locales". A nivel legal, la exigencia es también la misma, según puede constatarse del tercer párrafo del artículo 62 de la ley reglamentaria que en lo conducente prevé: "*Se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales ...*".

35. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha llevado a cabo diversas interpretaciones de lo que debe entenderse por "leyes electorales", entre las cuales destacan las contenidas en las tesis P./J. 25/99 y P. XVI/2005, de rubros:

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:

"...

"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."

¹⁹ Promovida por el Partido de la Revolución Democrática y resuelta el 22 de septiembre de 2008. Criterio que fue retomado en la diversa acción de inconstitucionalidad 39/2009, promovida por el mismo partido político y resuelta el 19 de enero de 2010.

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO."²⁰ y "NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."²¹

²⁰ Texto: "En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificaría la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras."

²¹ Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.', sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal."

36. De los criterios anteriores se tiene que este Tribunal Pleno ha identificado elementos esenciales para determinar lo que es el carácter electoral de las leyes impugnables vía acción de inconstitucionalidad, siempre considerando como eje fundamental el proceso electoral. Con base en ello, ha distinguido entre cuestiones relacionadas directamente con los procesos electorales, de aquellas relacionadas de manera indirecta, todas susceptibles de ser sometidas a examen de constitucionalidad por los partidos políticos. Dentro de las primeras ha establecido las siguientes:

1) Las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales.

2) Los principios para la elección de determinados servidores públicos.

37. Y como cuestiones relacionadas indirectamente, ha enunciado:

1) Las reglas sobre distritación y redistritación.

2) Las reglas sobre la creación de órganos administrativos para fines electorales.

3) La regla sobre la organización de las elecciones.

4) Las reglas sobre el financiamiento público.

5) Las reglas sobre la comunicación social de los partidos políticos.

6) Las reglas sobre los límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones en materia de financiamiento partidario.

7) Las reglas sobre los delitos y faltas administrativas de carácter electoral y sus sanciones.

38. Más recientemente, la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016,²² también estableció que eran materia electoral las reglas que se refieren a la integración de ór-

²² Resuelta por el Tribunal Pleno el 27 de junio de 2017. En cuanto a la naturaleza electoral de la norma impugnada en ese asunto, la sentencia obtuvo una mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek.

ganos jurisdiccionales electorales, como lo es la elección de los Magistrados que los integran.

39. De este modo, es posible distinguir un ámbito electoral para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, considerando como no electoral para tales efectos todo aquello que no se encuentre dentro de dicho ámbito, es decir, aquello que no se relaciona directa ni indirectamente con los procesos electorales. Importante resulta no perder de vista que esta división de la materia electoral se hace con la única finalidad de determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad cuando es intentada por los partidos políticos.

40. Por lo que este Tribunal Constitucional estima pertinente puntualizar que si bien del artículo 105, fracción II, segundo párrafo, inciso f), de la Constitución Federal, se desprende que en principio los partidos políticos podrán ejercitar este medio de control en contra de cualquier ley electoral, ya sea federal o local, lo cierto es que debe analizarse caso por caso el contenido de las normas impugnadas a efecto de determinar si son o no de naturaleza electoral, aun cuando se contenga formalmente en un ordenamiento de esa especialidad.

41. En el caso, los artículos 25, apartado C, numeral 1, y apartado F, numeral 2, y 69, numeral 5, primer y tercer párrafos, de la Constitución de la Ciudad de México, cuya invalidez solicita el partido MORENA, prevén:

"Capítulo II

"De la democracia directa, participativa y representativa

"Artículo 25

"Democracia directa

"...

"C. Referéndum

"1. Se reconoce el derecho ciudadano a aprobar mediante referéndum las reformas a esta Constitución conforme a lo establecido en el artículo 69 de esta Constitución, así como a las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso de la Ciudad de México, a solicitud de:

"a) Al menos el cero punto cuatro por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de la Ciudad; y,

"b) Dos terceras partes de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad.

"2. Las decisiones legislativas en las materias de derechos humanos, penal o tributaria, no serán sometidas a referéndum.

"3. El Congreso de la Ciudad de México determinará la entrada en vigor de las leyes o decretos de su competencia, conforme al resultado del referéndum que pudiera celebrarse.

"...

"F. Consulta popular

"1. Las y los ciudadanos tienen derecho a la consulta popular sobre temas de trascendencia de la Ciudad. El Congreso de la Ciudad de México convocará a la consulta, a solicitud de:

"a) Al menos el dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores de la Ciudad;

"b) La persona titular de la jefatura de Gobierno;

"c) Una tercera parte de las y los integrantes del Congreso de la Ciudad de México;

"d) Un tercio de las alcaldías;

"e) El equivalente al diez por ciento de los Comités Ciudadanos o las Asambleas Ciudadanas; y,

"f) El equivalente al diez por ciento de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes.

"2. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral local. Ningún instrumento de participación ciudadana, excluyendo la consulta popular, podrá llevarse a cabo cuando exista proceso electoral en la Ciudad de México.

"3. No podrán ser objeto de consulta popular las decisiones en materia de derechos humanos, penal, tributaria y fiscal."

"Título Octavo

"De la estabilidad constitucional

"Artículo 69

"Reformas a la Constitución

"Esta Constitución podrá ser reformada o adicionada en cualquier tiempo, de conformidad con lo siguiente:

"1. Las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, requerirán cuando menos el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso.

"2. Una vez admitidas las iniciativas de adiciones o reformas, se publicarán y circularán ampliamente con extracto de la discusión.

"3. Las iniciativas de reforma o adición admitidas, podrán ser votadas a partir del siguiente periodo en el que se presentaron.

"4. Para que las adiciones o reformas admitidas sean aprobadas, se requerirá el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes del Congreso de la Ciudad.

"5. Sólo el Congreso, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá disponer la celebración del referéndum sobre las reformas aprobadas a esta Constitución.

"Una vez aprobadas las adiciones, reformas o derogaciones constitucionales, el Congreso hará la declaratoria del inicio del procedimiento del referéndum.

"En su caso, el referéndum se realizará en la fecha que establezca el Congreso de la Ciudad.

"Cuando la participación total corresponda, al menos, al treinta y tres por ciento de las y los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el referéndum será vinculante.

"La Sala Constitucional de la Ciudad de México, en los términos que determine la ley, será competente para substanciar y resolver sobre las impugnaciones que se presenten en el desarrollo del procedimiento de referéndum.

"6. En el caso de las adecuaciones derivadas de un mandato de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán admitidas de inmediato para su discusión y podrán ser aprobadas en el mismo periodo."

42. El primero de los numerales reproducidos prevé como mecanismos de democracia directa para la Ciudad de México, entre otros, al referéndum y a la consulta popular, los cuales conceptualiza como un derecho de los ciudadanos de esa entidad federativa y establece sus condiciones materiales de procedencia y su desarrollo, dentro de las cuales destaca la posibilidad de aprobar mediante dicho mecanismo las reformas a la Constitución Local. En el segundo de los artículos combatidos, se regula el procedimiento que debe seguirse para reformar o adicionar las normas de la propia Constitución Local, dentro del cual, se prevé la práctica, en los casos ahí señalados, de la figura del referéndum.

43. Como se observa, las normas que se pretenden impugnar no guardan una **relación directa** con la materia electoral, porque no inciden sobre las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, ni sobre los principios para la elección de determinados órganos de gobierno previstos en la Constitución Federal; tampoco guardan **una relación indirecta** con dicha materia, conforme a los precedentes arriba citados. En efecto, los preceptos impugnados prevén y regulan instrumentos de participación ciudadana denominados referéndum y consulta popular, que se encuadran dentro de las figuras de democracia directa, es decir, figuras que al ejercerse dan lugar a una relación directa entre los ciudadanos y el poder público, sin intermediación alguna, es decir, excluyendo la intermediación de los representantes populares y de los partidos políticos que los llevaron al ejercicio de tal representación. En consecuencia, aun y cuando se invoque la interpretación amplia que este Tribunal en Pleno ha dado al concepto de "materia electoral" (lo que incluye su vertiente indirecta), el referéndum no puede ni debe considerarse incluido para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

44. En consecuencia, este Tribunal Pleno determina que las normas analizadas no son de naturaleza electoral, para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, porque no se relacionan directa ni indirectamente con los procesos electorales; lo anterior, con independencia de que el partido accionante haya basado su impugnación en una supuesta omisión legislativa de prever en una disposición transitoria que la aprobación de la propia Constitución impugnada deba ser sometida a referéndum, toda vez que, como quedó expuesto, la norma combatida no es de naturaleza electoral,

materia respecto de la cual existe una limitación material para su impugnación por parte de un partido político.

45. De ahí que al actualizarse la causa de improcedencia apuntada al inicio de este apartado, lo procedente sea **sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 15/2017, respecto de los artículos 25, apartado C, numeral 1, y apartado F, numeral 2, y 69, numeral 5, primer y tercer párrafos, de la Constitución de la Ciudad de México**; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria.²³

46. A igual conclusión debe arribarse respecto de la impugnación que el **Partido Nueva Alianza** formula del artículo 54 de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque en su concepto la figura del "*Cabildo de la Ciudad de México*" se erige como una autoridad intermedia entre las alcaldías y el Gobierno local, lo cual contraviene el artículo 115 de la Constitución Federal, además de que con dicha figura se genera una violación al voto pasivo en su vertiente del ejercicio del cargo público de los funcionarios que formen parte de dichas alcaldías. El citado numeral prevé:

"Artículo 54

"Del Cabildo de la Ciudad de México

"1. El consejo de alcaldes y alcaldesas se denominará Cabildo y funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno de la Ciudad de México, y las personas titulares de las Alcaldías. Sus decisiones serán por consenso y garantizará el cumplimiento de sus acuerdos.

"2. El Cabildo será integrado por:

"I. La persona titular de la jefatura de Gobierno, quien lo presidirá; y,

"II. Las personas titulares de las alcaldías.

"El Cabildo sesionará de manera ordinaria bimestralmente, en los términos que establezca su reglamento interior.

²³ 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. El Cabildo de la Ciudad de México contará con una secretaría técnica cuyo titular será nombrado por consenso de los alcaldes y alcaldesas, a propuesta del jefe de Gobierno y durará en su encargo por el tiempo que el Cabildo lo determine.

"4. En ningún caso se aceptará que las personas integrantes del Cabildo designen suplentes. Los cargos son honoríficos.

"5. Podrán asistir a las sesiones del Cabildo, por invitación de cualquiera de sus integrantes, las personas titulares de las dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública de la Ciudad de México, así como aquellas relacionadas con las materias previstas para dichas sesiones.

"6. El Cabildo de la Ciudad de México tiene las siguientes funciones:

"I. Establecer acuerdos generales sobre los asuntos de la administración pública de la ciudad y de las demarcaciones territoriales que se sometan a su consideración;

"II. Opinar sobre los proyectos de iniciativas de ley y de cualquier otra norma que promueva la persona titular de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México y que tengan un impacto en el ámbito específico de las demarcaciones territoriales;

"III. Acordar políticas, programas y acciones para el desarrollo de infraestructura, servicios, y otras actividades de interés para la ciudad;

"IV. Acordar inversiones respecto a las obras y acciones que realice el Gobierno de la Ciudad de México en las demarcaciones territoriales;

"V. Opinar y proponer los proyectos de obra de los fondos metropolitanos;

"VI. Establecer la política hídrica de la ciudad;

"VII. Adoptar acuerdos en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito;

"VIII. Fomentar el intercambio de experiencias en cuanto a la administración de las alcaldías con la finalidad de hacerla más eficiente;

"IX. Fungir como una instancia de deliberación y acuerdo sobre políticas de ingreso y gasto público, así como componentes y destino de recursos del fondo de capitalidad de la Ciudad;

"X. Establecer esquemas de coordinación entre alcaldías, así como entre éstas y la administración pública, lo anterior a efecto de ejecutar, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, acciones de gobierno;

"XI. Proponer alternativas de conciliación para solucionar las controversias que en el ejercicio de la función pública se suscitaren entre las alcaldías, y entre éstas y la administración pública centralizada;

"XII. Emitir su reglamento interno; y,

"XIII. Acordar las acciones complementarias para su adecuado funcionamiento, así como para el cumplimiento de los acuerdos que adopte.

"7. El Cabildo celebrará sesiones ordinarias y extraordinarias. La organización y desarrollo de las sesiones, se determinarán en su reglamento.

"8. En las sesiones del Cabildo existirá una silla ciudadana que será ocupada por las o los ciudadanos que así lo soliciten. La ley de la materia establecerá las bases para el acceso en forma transparente, representativa y democrática. Las personas ocupantes contarán sólo con voz."

47. En la norma transcrita se instituye el órgano denominado "*Cabildo de la Ciudad de México*", el cual funcionará como un órgano de planeación, coordinación, consulta, acuerdo y decisión del Gobierno y las alcaldías de la Ciudad de México; estará integrado por el titular de la jefatura de Gobierno y las personas titulares de las alcaldías y desarrollará dichas funciones en relación con asuntos de la administración pública local, proyectos de ley, políticas públicas, inversiones, obra pública, política hídrica, seguridad pública, entre otras. Igualmente, se establecen las normas relativas a su funcionamiento y toma de decisiones.

48. Como se observa, el numeral combatido por el Partido Nueva Alianza no está relacionado de manera directa o indirecta con la materia electoral en los términos que han quedado apuntados en este apartado, pues prevé la existencia, conformación y atribuciones de un órgano local ajeno a la naturaleza y función electoral, motivo por el cual, también debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 54 de la Constitución

Política de la Ciudad de México; decisión que también alcanza a la impugnación que por vía de consecuencia solicita de los numerales 5, 15, 17, 19, 42, y 55 del propio ordenamiento por hacer mención del "*Cabildo de la Ciudad*" en su texto.

49. Así, con apoyo en el citado artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria, **procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 16/2017 promovida por el Partido Nueva Alianza, respecto de los artículos 5, 15, 17, 19, 42, 54 y 55, todos de la Constitución Política de la Ciudad de México.**

50. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte, de manera oficiosa, que el partido MORENA impugna de manera expresa el artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México; sin embargo, no formula concepto de invalidez alguno sobre su texto.

51. Ahora, la fracción V del artículo 61,²⁴ de la ley reglamentaria de la materia exige que en la demanda se señalen los conceptos de invalidez, por lo que ante su ausencia o de cualquier causa de pedir en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede oficiosamente buscar elementos que pudieran generar una condición de inconstitucionalidad; esto es, no puede llevar a cabo una proposición de argumentos como si los hubieran elaborado los promoventes, aun y cuando el artículo 71,²⁵ de la misma ley obligue a este Tribunal Pleno a suplir la deficiencia en la demanda al momento de dictar sentencia.

52. Es aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 4/2013, de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ."²⁶ En este orden, ante la

²⁴ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"V. Los conceptos de invalidez."

²⁵ Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. 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."

²⁶ **Texto:** "Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señale de manera imprecisa como norma impugnada un decreto en su totalidad mediante el cual se hayan

ausencia de argumentos de invalidez, **procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 15/2017, respecto del artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México**; lo anterior, con apoyo en el artículo 19, fracción VIII,²⁷ en relación con el diverso 61, fracción V,²⁸ de la ley reglamentaria.

53. Desde diverso aspecto, se tiene que tanto **la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como el jefe de Gobierno de la Ciudad de México** en sus informes consideran que debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,²⁹ en relación con los diversos 61, fracción II,³⁰ y 64, párrafo primero,³¹ de la ley reglamentaria, pues no se les puede considerar,

reformado diversos preceptos o, incluso, se haya expedido un nuevo ordenamiento legal en su integridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar y tener como preceptos impugnados los que correspondan a los argumentos formulados en los conceptos de invalidez, siempre que no advierta la posibilidad de suplirlos. Lo anterior es así, en virtud de que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es tan amplia, como para que al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado puedan crearse en su integridad los conceptos de invalidez. Así entonces, cuando el promovente no hubiese elaborado conceptos de invalidez contra una norma general que haya señalado como impugnada y este Alto Tribunal no advierta la posibilidad de suplirlos, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la Ley citada."

²⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

²⁸ "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"II. Los conceptos de invalidez."

²⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

³⁰ "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas."

³¹ "Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo."

respectivamente, como órganos emisor y promulgador de la Constitución Local impugnada, en tanto que dicha labor le correspondió a la Asamblea Constituyente de la Ciudad, a quien en su concepto debió dársele vista para la defensa de sus actuaciones.

54. A juicio de este Tribunal Pleno, no se actualiza la causa de improcedencia a que aluden las mencionadas autoridades, en tanto que el hecho de que se les hubiera atribuido determinado carácter en el auto de admisión, no hace improcedente el medio de control constitucional en sí mismo. En efecto, conforme al artículo 105, fracción II, de la Norma Fundamental, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control constitucional de naturaleza abstracta que se promueve por los entes legitimados con mero interés genérico de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, someta a revisión una norma de carácter general y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución; de ahí que el procedimiento que en ella se ventila no tenga como finalidad entablar una relación procesal mediante una litis, por no tratarse de un medio de naturaleza contenciosa.³²

³² Sirven de apoyo a esta consideración, los siguientes criterios del Tribunal Pleno:

Tesis P./J. 129/99 "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.—Al ser la acción de inconstitucionalidad un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, pues el Poder Reformador de la Constitución las facultó para denunciar la posible contradicción entre aquella y la propia Carta Magna, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo al principio de supremacía constitucional, la someta a revisión y establezca si se adecua a los lineamientos fundamentales dados por la propia Constitución."

Tesis P./J. 32/2010 "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES.—Conforme al artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la acción de inconstitucionalidad constituye un medio de control abstracto promovido en interés de la regularidad constitucional, y no para salvaguardar derechos propios de quien la ejerce o de una persona determinada, pues acorde con la jurisprudencia P./J. 129/99 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.', al ser un tipo especial de procedimiento constitucional en el que, por su propia y especial naturaleza, no existe contención, las partes legitimadas para promoverla no ejercen la acción para deducir un derecho propio o para defenderse de los agravios que eventualmente les pudiera causar una norma general, por lo que el estudio correspondiente debe hacerse contrastando las

55. En este sentido, la causa de improcedencia invocada no puede quedar actualizada por la sola mención de que dichos órganos no se encuentran en la previsión del artículo 61, fracción II,³³ de la ley reglamentaria. La situación específica e inédita para la resolución de este asunto justificaba que determinados órganos de la Ciudad de México comparecieran a responder del nuevo orden jurídico constitucional que les da sustento en tanto que otros no pueden hacerlo y, toda vez que, las causas de improcedencia deben aplicarse de forma estricta y taxativa, la relativa a que tanto la Asamblea Legislativa como el Jefe de Gobierno, ambos de la Ciudad de México, no hubiesen sido los órganos emisor y promulgador de la norma que se reclama, no es un argumento que imposibilite el conocimiento y la eventual resolución de la impugnación que de ella se hace en la vía de acción de inconstitucionalidad.

56. Al respecto, debe destacarse, que en los resultandos de esta sentencia se aludió a que el Ministro instructor, en congruencia con lo determinado por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el recurso de reclamación 57/2017-CA derivado de la controversia constitucional 97/2017, ordenó dar vista a la citada Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para que rindiera un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada en este asunto, lo cual realizó en el momento procesal oportuno.

VII. Consideraciones y fundamentos

57. Del análisis de los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos MORENA y Nueva Alianza, así como por el procurador general de la República y conforme a las conclusiones arribadas en los apartados precedentes, se advierten los siguientes temas sobre los que este Pleno se pronunciará:

normas impugnadas con la Constitución General de la República, desatendiendo las afectaciones a personas en concreto, ya que este tipo especial de control constitucional no constituye una vía para deducir derechos particulares. Por tanto, los conceptos de invalidez encaminados a salvaguardar derechos de particulares concretos deben calificarse de inoperantes, máxime que dicha conclusión no genera desprotección jurídica, pues en el supuesto de que alguna persona resienta afectación a su esfera de derechos, tiene medios legales adecuados para reclamarla."

³³ "Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas."

Temas	Normas impugnadas	Acción y promovente
Tema 1 Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas	Artículos 2, 4, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 52, 53, 57, 58 y 59	Acción 18/2017 procurador general de la República.
Tema 2 Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la actuación de la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México	Toda la Constitución	Acción 18/2017 procurador general de la República.
Tema 3 Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México.	Artículo 29, apartados A, numeral 2, y B, numerales 2, inciso a) y 3	Acción 15/2017 Partido Morena
Tema 4 Régimen de elección de las alcaldías.	Artículo 53, apartado A, numeral 3.	Acción 16/2017 Partido Nueva Alianza
Tema 5 Supuestos de nulidad de elecciones.	Artículo 27, apartado D, numeral 2.	Acción 18/2017 procurador general de la República.
Tema 6 Reelección consecutiva de diputados al Congreso de la Ciudad de México.	Artículo 29, apartado B, numeral (sic) inciso 3).	Acción 18/2017 procurador general de la República.

Tema 1. Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas

58. En su trigésimo sexto y trigésimo séptimo conceptos de invalidez, la Procuraduría General de la República señala que no hubo un proceso de consulta a personas con discapacidad, que el realizado respecto a las comunidades indígenas no fue el adecuado y que, en consecuencia, deben invali-

darse los artículos 2, 4, 8, 9, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 26, 27, 52, 53, 57, 58 y 59 por referirse a uno o ambos grupos.

59. En cuanto a la consulta a personas con discapacidad, la procuraduría argumenta que no se llevó a cabo una consulta a las organizaciones con representación de tales personas, vulnerando el artículo 4.3. de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.³⁴

60. Sobre las comunidades indígenas, señala que a pesar de que se llevó a cabo un proceso de consulta, éste no cumplió con el artículo 6.1. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo³⁵ y con el estándar que la Segunda Sala de esta Suprema Corte estableció en la tesis aislada 2a.XXVII/2016.³⁶

³⁴ **Artículo 4.** Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

³⁵ **Artículo 6**

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

³⁶ "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales –ancestrales– que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así, se ha identificado –de forma enunciativa mas no limitativa– una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto,

61. Ambos argumentos son **infundados**.

62. Por un lado y en relación con la consulta a comunidades indígenas, este Tribunal Pleno considera que sí se realizó conforme a lo requerido por el Convenio 169 antes referido. En efecto, en los autos del expediente obran³⁷ las siguientes constancias que dan cuenta de lo siguiente:

A. Acta de Instalación de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México de dieciocho de octubre de dos mil dieciséis.

B. Actas de las sesiones de veintisiete de octubre, tres, siete, nueve, diecisiete, dieciocho, veintiuno, veinticuatro y treinta de noviembre; primero, seis, nueve, diez, once de diciembre de dos mil dieciséis; veinticuatro, veinticinco, veintiséis y veintisiete de enero de dos mil diecisiete de la referida Comisión de Pueblos Originarios, sobre la necesidad de llevar a cabo la consulta en materia indígena.

C. Gaceta Parlamentaria de ocho de diciembre de dos mil dieciséis, relativa a la Convocatoria de la Consulta Indígena a los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, sobre los Derechos que les competen en la Constitución Política de la Ciudad de México.³⁸

D. Proyecto de dictamen de los artículos 63, 64 y 65 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, de doce de diciembre de dos mil dieciséis.

E. Informe de los resultados del Proceso de Consulta a los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas residentes que se anexa al dictamen de la comisión, de veintiocho de enero de dos mil diecisiete.³⁹

las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 1213.

³⁷ La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a solicitud del Ministro instructor remitió dos memorias externas en las que obran los diversos documentos que conformaron el proceso legislativo correspondiente; asimismo, dado su volumen y para mayor facilidad en la ubicación e identificación de los documentos que se citan, se inserta la dirección electrónica en donde pueden ser consultados <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

³⁸ Puede consultarse en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161208-I.pdf>

³⁹ Publicada en la Gaceta Parlamentaria de 30 de enero de 2016, puede consultarse en la siguiente liga: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170130.pdf>

63. De este último documento se observa que la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes –comisión legislativa de la propia Asamblea Constituyente– desarrolló e implementó la metodología, convocatoria y realización de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas residentes en el territorio de la Ciudad de México, conforme a lo siguiente:



COMISIÓN DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS RESIDENTES

internacionales, en respeto a las normas y costumbres de dichos Pueblos y Comunidades.

METODOLOGÍA DEL PROCESO DE CONSULTA

Con fundamento en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación con los artículos 6 y otros del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 19 y otros de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; y XXIII y otros de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como lo establecido en el numeral 8 del artículo 22 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México relativo a la responsabilidad de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de *"...desahogar las consultas con los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios que determina la normatividad internacional."*

Para dar pleno cumplimiento a esta disposición, el día 30 de noviembre del año 2016, la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes aprobó el **"Protocolo para consulta a los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México."** Sobre esta base, el día 8 de diciembre se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente la **"Convocatoria de la Consulta Indígena a los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, sobre los derechos que les competen en la Constitución Política de la Ciudad de México."**

En ambos documentos quedaron acordados los siguientes aspectos básicos de la consulta:



COMISIÓN DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS RESIDENTES

1. Principios y mecanismos: Previa, informada, libre y de buena fe. La consulta será realizada a través de las instituciones representativas de los pueblos, mediante procedimientos apropiados y con el propósito de llegar a un acuerdo y obtener el consentimiento.

2. Autoridad Responsable: La Asamblea Constituyente a través de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes.

3. Sujetos de la consulta: Los integrantes y autoridades de los pueblos y barrios originarios; ejidos y comunidades, así como las comunidades indígenas residentes, tales como Autoridades Tradicionales, Comisariados de Bienes Comunales, Comisariados Ejidales, Representantes de Pequeña Propiedad, Mayordomías, Comisiones de Festejos, Comisiones de Panteones, Consejos del Pueblo, Comités Ciudadanos, Coordinadores Tradicionales, Topiles, entre otros.

4. Objetivo y materia de la consulta: Informar, consultar y obtener el acuerdo o consentimiento de los pueblos y barrios originarios, ejidos y comunidades, así como las comunidades indígenas residentes, con relación al Dictamen de la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, relativo a los derechos de dichos pueblos.

5. Grupo de Observadores: La Relatoría de Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU en México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y aquellos que acuerde la Comisión.

6. Concurrencia institucional: Se definió como instancias de apoyo técnico y operativo de la consulta las siguientes: la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios, el



COMISIÓN DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS RESIDENTES

Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y los Gobiernos Delegacionales.

Sobre esta base se definieron las siguientes fases y fechas de la consulta:

a) Realización y emisión de la convocatoria. 7 de diciembre de 2016. Se definió que dicha convocatoria lo emitiría la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, y tendría una difusión amplia, tanto en los medios masivos de comunicación, como en los órganos de información oficiales de la Asamblea Constituyente y del Gobierno de la Ciudad de México. Así mismo sería entregada de manera formal a las instituciones representativas de los Pueblos y Barrios Originarios y las Comunidades Indígenas Residentes. También se tendría una mesa de información permanente en el Palacio de Minería de la Ciudad de México.

b) Fase informativa. Del 13 de diciembre de 2016 al 8 de enero de 2017. Esta fase se llevaría a cabo en Asambleas Comunitarias, ya sea a través de asambleas delegacionales o los correspondientes a las formas de organización de los sujetos consultados. En dicha Asambleas los Diputados de la Comisión y/o un equipo de apoyo que la Comisión determine, entregaron y explicaron el Dictamen correspondiente materia de la consulta y un documento explicativo.

c) Fase deliberativa. 9 al 15 de enero de 2017. Esta se llevó a cabo mediante las Asambleas Comunitarias organizadas por las instituciones representativas de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, con la finalidad de analizar y deliberar de manera colectiva el contenido del Dictamen, sin la presencia de autoridades gubernamentales, partidos políticos o cualquier persona ajena a la comunidad que pueda perturbar el carácter libre y autónomo de la consulta. En esta deliberación asistieron los observadores acreditados por la Comisión y los asesores que determinaron los propios pueblos y comunidades.



COMISIÓN DE PUEBLOS Y BARRIOS ORIGINARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS RESIDENTES

d) Fase de diálogo y acuerdos. 10 al 16 de enero de 2017. Esta fase se llevó a cabo mediante Asambleas con el propósito de llegar a acuerdos y consensos. En dicho diálogo participaron los Diputados integrantes de la Comisión y el grupo de apoyo técnico designado por la misma y las instituciones representativas de los sujetos consultados. Estos últimos participaron en las Asambleas informativas, quienes se respaldaron con la lista de asistencia y el Acta respectiva. Las Asambleas realizadas en esta fase hicieron constar en un Acta debiendo enviarse una copia a la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente.

e) Fase de sistematización de resultados. 11 al 19 de enero de 2017. Esta fase fue realizada por la Comisión y consistió en la conjunción y análisis de todas las Actas de acuerdo, obtenidas en las Asambleas deliberativas y la elaboración del Dictamen correspondiente a fin de que ser presentado al Pleno de la Asamblea Constituyente.

f) Entrega de Dictamen. 20 de enero de 2017. Para finalizar el proceso, la Comisión procederá a entregar el Dictamen, mismo que contendrá los resultados de la consulta, al Pleno de la Asamblea Constituyente y los sujetos consultados.

Sobre esta base se realizó el proceso de consulta como a continuación se describe:

1.- REALIZACIÓN Y EMISIÓN DE LA CONVOCATORIA

La Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes con la finalidad de estar en posibilidad material de hacer llegar la convocatoria a los integrantes y autoridades de los Pueblos y Barrios Originarios, Ejidos y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México, realizó, las siguientes actividades:

Firma de Convenios de Colaboración Interinstitucionales:

64. De lo anterior se desprende que la Comisión Legislativa referida emitió las propuestas de redacción que consideró debían incluirse en la nueva Constitución Local (proyecto de dictamen) y que fueron precisamente objeto o materia de la consulta. También se observa que se realizó una convocatoria amplia que incluyó a múltiples grupos y colectivos, tales como integrantes y autoridades de pueblos y barrios originarios, ejidos y comunidades, autoridades tradicionales, comisariados de bienes comunales y ejidales, representantes de pequeña propiedad, mayordomías, entre otros. Se dio debida oportunidad y tiempo a las personas y organizaciones consultadas para reflexionar, discutir y emitir su opinión respecto de las propuestas señaladas, mismas que fueron recibidas e incluso discutidas con los integrantes del órgano legislativo mencionado.

65. Con base en lo anterior, se estima que la consulta llevada a cabo por los órganos de la Asamblea Constituyente en materia de pueblos y comunidades indígenas cumplió con los extremos requeridos por el convenio antes mencionado, ya que se realizó de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas, tal y como lo marca su texto.

66. Por su parte, y en relación con la ausencia de consulta a personas con discapacidad, este Alto Tribunal considera que con independencia de que no se haya celebrado formalmente una consulta particular dirigida tal grupo social, debe atenderse a las condiciones particulares en las que se elaboró el texto normativo que ahora es objeto de estudio, para concluir bajo dichas circunstancias, sí se llevó a cabo una consulta que cumple con los requisitos convencionales.

67. En efecto, como a continuación se evidenciará se trató, en todo caso, de un procedimiento legislativo atípico que partió de un mandato constitucional expreso para el establecimiento de un órgano especial y temporal para que deliberara y aprobara, en última instancia, el documento que constituirá la base misma del sistema jurídico, político y social y que dará sustento a la vida pública de la Ciudad de México, todo ello con una plena, activa y directa participación ciudadana y, de manera especial, de los grupos vulnerables. Es decir, se advierte que durante el complejo procedimiento que dio pie a la Constitución de la Ciudad de México no sólo se permitió su participación directa sino que también las propuestas que se presentaron para proteger los derechos de tales personas, quedaron plasmadas en el texto de la Constitución Local que ahora se estudia.

a) *Forma de integrar a la Asamblea Constituyente*

68. Por expreso mandato constitucional, se estableció un órgano de aprobación del ordenamiento que se constituyó *ad hoc* y de manera temporal, es decir, que tuvo como único objetivo y atribución la discusión, modificación y aprobación del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que le envió el jefe de Gobierno.⁴⁰

69. Ahora bien, del Texto Constitucional que dio fundamento se advierte que el constituyente federal permanente ordenó la conformación plural de un órgano político denominado Asamblea Constituyente, mismo que quedó integrado por representantes que podrían denominarse "institucionales", al ser directamente designados por ciertos órganos estatales –14 senadores electos por dos tercios de los representantes en el Senado de la República; 14 diputados federales designados por voto de las dos terceras partes de los representantes en la Cámara de Diputados; 6 diputados designados por el presidente de la República y 6 diputados designados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal– y **la gran mayoría (60) por ciudadanos directamente elegidos por el voto popular** que se postularon en fórmulas independientes o bajo el amparo de algún partido político por representar su plataforma ideológica.

b) *Grupo de trabajo. Redacción del proyecto o iniciativa de Constitución*

70. Conforme a la exposición de motivos del proyecto de Constitución que presentó el jefe de Gobierno del Distrito Federal,⁴¹ dicho documento fue el resultado de la integración de un grupo redactor conformado por personas de distintas especialidades y disciplinas. Para la redacción del texto propuesto a la asamblea, dicho grupo realizó, además, numerosas consultas y reuniones con diversas organizaciones de la sociedad y expertos en múltiples materias, de tal manera que se reflejaran fielmente los intereses de todos los grupos sociales y de manera central, los de aquellos que se consideren de "atención prioritaria". En palabras del jefe de Gobierno:

⁴⁰ En lo general, el mecanismo de elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, así como sus atribuciones se establecieron en el artículo séptimo transitorio del "Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.

⁴¹ El proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México se encuentra visible en el sitio: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/DOC/ProyectoConst15sep.pdf>

"Durante más de tres años, emprendimos una amplia consulta sobre la reforma política y los contenidos que debería tener la Constitución Local, además de numerosos foros celebrados en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa y en las delegaciones. Se llevaron a cabo más de 500 reuniones con organizaciones de la sociedad, entre ellas: movimientos populares, sindicatos, empresarios, pueblos, comunidades indígenas, barrios originarios, asociaciones de trabajadores no asalariados, defensores de derechos humanos y de grupos de atención prioritaria. Solicitamos la contribución de las dependencias y órganos públicos de la ciudad, quienes a su vez realizaron encuentros con expertos de las áreas de su competencia. También sostuvimos diálogos con representantes de organismos internacionales y especialistas extranjeros en diversas materias.

"...

"En consonancia con las tendencias normativas más avanzadas, es necesario que los diferentes grupos sociales vean reflejadas sus agendas, demandas y derechos en el Texto Fundamental."⁴²

71. En el proyecto de Constitución, se establecieron, entre otros aspectos, una Carta de Derechos, entre las cuales se determinó como elemento central, el reconocimiento de cierto grupo de personas que se consideraron como "de atención prioritaria", a fin de garantizar plenamente sus derechos y, con ello, reducir la brecha desigual en la que actualmente se encuentran:

"Ante las diversas posturas sobre la amplitud que debía tener esta carta, se acordó atender los siguientes criterios:

"...

"5. Reconocer derechos y medidas de nivelación dirigidos a la reducción de brechas de desigualdad de los grupos de personas que se consideran de atención prioritaria, entre los que se encuentran las niñas, niños y adolescentes; personas jóvenes; personas mayores; **personas con discapacidad**; población lésbico, gay, bisexual, trans e intersexual; personas migrantes y sujetas a protección internacional; víctimas; poblaciones en situación de calle; personas privadas de su libertad; personas que residen en instituciones de asistencia social; personas afroamericanas, afrodescendientes y de origen indígena que no viven en pueblo, comunidad o barrio originario."

⁴² Página 5 de la referida exposición de motivos.

72. En este sentido, desde el texto inicial se estableció un articulado que se dirigía de manera específica a la tutela y protección de los "Grupos de atención prioritaria", en el que se incluía a las personas con discapacidad (artículo 16, apartado F).⁴³ Esta denominación tuvo repercusiones durante el proceso legislativo, toda vez que, inclusive, se establecieron reglas para garantizarles el acceso a las instalaciones de la Asamblea Constituyente y de esta manera pudieran participar directamente en la deliberación legislativa.⁴⁴

73. De lo anteriormente expuesto se puede afirmar que durante la elaboración del proyecto de Constitución se advierte la participación de un órgano técnico formado por representantes de la sociedad civil, academia y especialistas denominado "Grupo de Trabajo", que se encargó de recopilar, sistematizar y llevar a cabo un proyecto de Constitución que incluyera las

⁴³ **"F. Derechos de personas con discapacidad"**

"1. La Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad forma parte de esta Constitución.

"2. Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedirles la participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

"3. Las personas con discapacidad tienen derecho a la autonomía individual, a tomar libremente sus decisiones, al pleno reconocimiento y ejercicio de su personalidad y capacidad jurídicas en condiciones de igualdad.

"4. Se implementará un sistema de salvaguardias y apoyos en la toma de decisiones que respete los derechos, las preferencias y la voluntad de las personas con discapacidad.

"5. Las autoridades garantizarán la accesibilidad y el diseño universal para el ejercicio pleno de sus derechos."

⁴⁴ En efecto, los artículos 22.2 y 53 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México establecieron condiciones que favorecieran el acceso a las personas con discapacidad:

"Artículo 22.2. ... Cada comisión, en el ámbito de su competencia, garantizará el derecho de audiencia de la ciudadanía, representantes de instituciones, organizaciones sociales y comunidades para ser recibidos y escuchados en las comisiones y las propuestas que se presenten en dichas sesiones formarán parte del dictamen."

"...

"Capítulo II. De la accesibilidad de las personas con discapacidad"

"Artículo 53.

"1. Se deberá garantizar el acceso de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con las demás, a la información e instalaciones de la asamblea, mediante ajustes razonables en los términos de las leyes aplicables.

"2. Las reuniones de comisiones deberán realizarse en locales de fácil acceso para personas con discapacidad, permitiendo el acceso de perros guía o animal de servicio y otros apoyos.

"3. Las sesiones de la Plenarias y de comisiones se garantizará la presencia de un intérprete certificado de lenguaje de señas mexicanas, quien se deberá ubicar en un lugar visible para las y los constituyentes, así como para las personas invitadas; y

"4. Las transmisiones de las sesiones de la plenaria deberán contar con servicios de subtítulo de doblaje al español y lenguaje de señas mexicanas."

propuestas, opiniones e inquietudes ciudadanas, con el objetivo de que la Constitución fuera realmente el reflejo de dicha ciudadanía.⁴⁵ Asimismo, que desde dicho texto inicial se advierte la fundamental importancia de reconocer y proteger con reglas especiales a ciertos grupos que se consideran vulnerables o de atención prioritaria—entre ellos a las **personas con discapacidad**—a fin de que pudieran estar presentes y participar en la deliberación.

c) Trabajos de la Asamblea Constituyente y sus Comisiones Legislativas (plataforma tecnológica)

74. Por otro lado, debe destacarse la existencia de un proceso participativo único que no sólo incluyó a las tradicionales comisiones legislativas, sino también el establecimiento de una plataforma tecnológica abierta a todos los interesados. Como a continuación se evidenciará, la referida plataforma no sólo permitió que cualquier ciudadano contribuyera con ideas y opiniones para que fueran tomadas en cuenta durante el proceso deliberativo.

75. En primer lugar, la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente emitió una convocatoria a la ciudadanía para presentar propuestas sobre el contenido del proyecto de Constitución de la Ciudad de México.⁴⁶ Del contenido de dicha convocatoria se advierte que: 1) se solicitó que los ciudadanos remitieran sus propuestas por versión electrónica o de manera física, a más tardar el treinta de octubre de dos mil dieciséis; 2) la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente daría cuenta de las propuestas al Pleno, a efecto de que se turnaran a las comisiones respectivas; 3) las propuestas se publicarían en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente; y, 4) las Comisiones programarían "*la recepción de los ciudadanos proponentes que lo soliciten*". Es decir, la asamblea permitió no sólo que los ciudadanos presentaran directamente sus propuestas, sino que también pudieran explicarlas en propia voz ante las comisiones legislativas del órgano constituyente.⁴⁷

76. Asimismo, vale la pena destacar que con posterioridad y **en atención a la amplia participación de los ciudadanos**, la referida mesa direc-

⁴⁵ *Cfr.* Exposición de motivos de la "Iniciativa con proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, que remite el C. Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera Espinosa".

⁴⁶ "Convocatoria de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, a la ciudadanía a presentar propuestas sobre el contenido del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México", de dicha Asamblea Constituyente publicada en la Gaceta Parlamentaria, número 8, del viernes siete de octubre de dos mil dieciséis.

⁴⁷ El punto 6 de la convocatoria referida señalaba: "Las comisiones programarán la recepción de los ciudadanos proponentes que lo soliciten."

tiva tuvo a bien ampliar la fecha de recepción de las propuestas ciudadanas hasta el ocho de noviembre siguiente.⁴⁸ En efecto, este Alto Tribunal advierte que durante el tiempo en que estuvo abierta la referida convocatoria la Asamblea Constituyente dio cuenta de novecientos setenta y ocho (978) propuestas, de las cuales se identificaron que, cuando menos, veinte (20) se relacionan con los derechos y prerrogativas de las personas con discapacidad. Es decir, para la elaboración del proyecto de dictamen que a la postre fue presentado al Pleno de la Asamblea Constituyente, no sólo fueron tomadas en cuenta y valoradas las iniciativas de los diputados Constituyentes, sino que también las presentadas por los ciudadanos y grupos de interés.⁴⁹ Incluso ciertas propuestas **fueron tomadas en cuenta e integradas en el texto final de la Constitución de la Ciudad de México.**⁵⁰

77. Como se mencionó, la participación de la sociedad y, de manera especial, las personas con discapacidad no sólo fue una cuestión de mero trámite, sino que, como a continuación se evidenciará, tuvo una repercusión directa en el contenido que, en última instancia, quedó plasmada en la Constitución de la Ciudad de México. En efecto, este Alto Tribunal advierte que el proyecto de Constitución y el que fue publicado contiene diversas modificaciones sustanciales en lo que respecta a los derechos de las personas con discapacidad y que las mismas derivaron de la participación de dichas personas y de los grupos que las representan. En este sentido, se destaca:

- La inclusión del concepto general de accesibilidad como principio de la Ciudad de México y también como garantía que repercute en cuestiones puntuales, tales como: a) la obligación de las autoridades de diseñar bienes, servicio e infraestructura pública accesible para las personas con discapacidad, como elemento esencial de la aplicación transversal de los derechos humanos; y, b) en el derecho a la información [artículos 3.2.a); 4.A.4., 4.B.4., 7.D.2.]. Al respecto, se destaca que en las propuestas ciudadanas 114,⁵¹ 139,⁵²

⁴⁸ "Acuerdo de la Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, por el que se extiende el plazo a la ciudadanía para presentar propuestas sobre el contenido del proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México", publicado en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente el viernes veintiocho de octubre de dos mil dieciséis.

⁴⁹ Al respecto, véase la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil dieciséis de la Comisión Carta de Derechos.

⁵⁰ El listado completo puede apreciarse en la página <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/propuesta10.html>

⁵¹ "Propuesta de derechos para los habitantes de la Ciudad de México, incluyendo personas con discapacidad, niños, jóvenes y animales", visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/114.pdf>

⁵² "Propuesta de derecho a la Ciudad" visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/139.pdf>

406,⁵³ y de manera especial la 674,⁵⁴ se destaca la necesidad de establecer la obligación de las autoridades públicas a efecto de contar con infraestructura –en espacios y edificios públicos– que faciliten la accesibilidad y movilidad en la ciudad.

- Que se hayan incluido los conceptos de **proporcionalidad y objetividad** en la negación de ajustes razonables como discriminación (artículo 4.C.2.). Esta modificación fue retomada de la propuesta ciudadana número 677,⁵⁵ misma que fue expresamente mencionada en la sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis de la Comisión Carta de Derechos.

- Los derechos de las familias que tengan un integrante con discapacidad a recibir formación, capacitación y asesoría, de parte de las autoridades y a recibir un apoyo no contributivo. Esta incorporación se relaciona con las propuestas 114,⁵⁶ 132,⁵⁷ 138⁵⁸ y 349.⁵⁹

- Adicionalmente, se agregaron el acceso al deporte para las personas con discapacidad [artículo 8. E. b)] y el derecho a la rehabilitación integral de las personas con discapacidad (artículo 9.D.2.);

78. Es decir, el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que de hecho fue votada y aprobada, muestra cambios significativos en torno a los derechos de las personas con discapacidad. Así, hay una modificación sustancial entre el apartado de "Derechos de Personas con Discapacidad" (artículo 11, apartado G) en uno y otro texto. Principalmente se incluyó el derecho a la asistencia personal, el derecho de las familias de personas con discapacidad a recibir formación, capacitación y asesoría, y el derecho de las personas con discapacidad a recibir un apoyo económico no contributivo.

⁵³ "Propuesta de modificación al artículo 16 del proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México", visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/406.pdf>

⁵⁴ "Propuesta de modificación a diversos artículos del proyecto de la Constitución de la CDMX", en el que se abunda en el principio general referido. Visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/674.pdf>

⁵⁵ "Propuesta de modificación a diversos tópicos del proyecto de Constitución de la CDMX", presentada por el abogado Agustín de Pavia Frías, visible, en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/677.pdf>

⁵⁶ "Propuesta de derechos para los habitantes de la Ciudad de México, incluyendo personas con discapacidad, niños, jóvenes y animales", previamente citada.

⁵⁷ "Borrador ciudadano y propuesta de nueva Constitución de la Ciudad de México", visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/132.pdf>

⁵⁸ "Propuesta para el sistema de salud de la capital", visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/138.pdf>

⁵⁹ "Ciudad incluyente", visible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/PC/349.pdf>

Además, el texto aprobado incluyó para las personas con discapacidad el derecho de acceso al deporte [artículo 8, apartado E, fracción b)] y el derecho a la rehabilitación integral (artículo 9, apartado D, fracción 2).

79. Además, se buscó la inclusión de los principios de accesibilidad y diseño universal de manera transversal en la Constitución para garantizar que sea un principio interpretativo y de aplicación de todos los derechos y todos los temas. Esto se ve reflejado en que en el proyecto, dichos principios estaban sólo contenidos en el apartado específico de derechos de las personas con discapacidad, mientras que en el texto aprobado se incorpora en toda la Constitución, y más importante, como principios rectores del artículo 3 y como "principio de interpretación y aplicación de los derechos humanos". De la estenográfica del veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, se desprende que este cambio fue impulsado, en gran parte, por la participación de la Confederación de organizaciones en favor de la persona con discapacidad intelectual, A.C. (CONFIE) –organización formada por una red nacional de más de cien organizaciones que trabajan para las personas con discapacidad, cuarenta y seis de la Ciudad de México–, en la sesión pública que se celebró ese día en la Comisión Carta de Derechos.

80. En atención a las consideraciones antes referidas, a juicio de este Alto Tribunal resulta infundado el argumento de la Procuraduría General de la República, respecto a que no se realizó una consulta para las personas con discapacidad. Como se aprecia, tanto las personas con discapacidad, como otros grupos considerados de atención prioritaria formaron parte activa y central, durante todo el proceso constitutivo y deliberativo que dio como resultado a la Constitución de la Ciudad de México. Es decir, durante su proceso se procuró activamente una participación plural, diversa e incluyente que no puede soslayarse de ninguna manera.

81. Así, a juicio de este Tribunal Pleno, se advierte la presencia de un ejercicio de "Parlamento Abierto", en donde no sólo se permitió, sino también se promovió e incentivó la participación de toda la sociedad en general y, de manera muy especial, de ciertos grupos de personas, tales como las personas con discapacidad. De esta manera y tal como se ha evidenciado en los párrafos precedentes, la participación de los grupos en comento no sólo se constituyó en un elemento formal sino material, toda vez que sus propuestas tuvieron repercusión directa en el contenido que quedó plasmado en la Constitución de la Ciudad de México. Es decir y en conclusión, las preocupaciones y sugerencias de la sociedad en general se vieron directamente incorporadas en el Texto Constitucional que hoy se analiza. Asimismo, se garantizó plenamente el acceso y participación de las personas con discapacidad durante el proceso constituyente.

82. En atención a las consideraciones antes referidas, este Tribunal Pleno considera que resultan infundados los argumentos de la Procuraduría General de la República que ahora son objeto de estudio.

Tema 2. Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la actuación de la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

83. En su trigésimo octavo concepto de invalidez la Procuraduría General de la República sostiene que en el procedimiento de creación de la Constitución de la Ciudad de México se presentaron violaciones de carácter formal debido a que la Conferencia de Armonización –órgano previsto en el artículo 49 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México– aprobó diversos dictámenes y modificó el número de votos necesarios para su aprobación, trayendo consigo la inobservancia de los requisitos parlamentarios que previamente se establecieron para discutir, aprobar y promulgar la Constitución de la Ciudad de México.

84. Por lo anterior, considera que el procedimiento de creación de la Constitución de la Ciudad de México está viciado de origen y debe declararse su invalidez total por violar el artículo noveno transitorio⁶⁰ de la reforma cons-

⁶⁰ "Artículo Noveno. La integración, organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se regirá exclusivamente por lo dispuesto en el presente decreto y en el reglamento para su Gobierno interior, conforme a las bases siguientes:

"I. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México tendrá las facultades siguientes:

"a) Elegir, por el voto de sus dos terceras partes, a los integrantes de su mesa directiva, en los términos que disponga el reglamento para su Gobierno interior, dentro de los cinco días siguientes a la aprobación de éste.

"En el caso de que transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, no se hubiere electo a la mesa directiva, la junta instaladora ejercerá las atribuciones y facultades que el reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Constituyente le otorga a aquélla y a sus integrantes, según corresponda. La junta instaladora no podrá ejercer dichas atribuciones más allá del 5 de octubre de 2016.

"b) Sesionar en Pleno y en comisiones, de conformidad con las convocatorias que al efecto expidan su mesa directiva y los órganos de dirección de sus comisiones.

"c) Dictar todos los acuerdos necesarios para el cumplimiento de su función.

"d) Recibir el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México que le sea remitido por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

"e) Discutir, modificar, adicionar y votar el proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México.

"f) Aprobar, expedir y ordenar la publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

"II. La Asamblea Constituyente gozará de plena autonomía para el ejercicio de sus facultades como Poder Constituyente; ninguna autoridad podrá intervenir ni interferir en su instalación y funcionamiento.

"III. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México sesionará en la antigua sede del Senado de la República en Xicotécatl. Corresponderá a dicha Cámara determinar la sede de la Asamblea

titucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, el cual establece que la integración, organización y funcionamiento de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México se regirá exclusivamente por dicho decreto y en el reglamento para su Gobierno.

85. A fin de abordar el anterior argumento, se hace necesario, en primer lugar, analizar las funciones que dicho órgano tenía conferidas en el reglamento para el Gobierno interior de ese cuerpo legislativo,⁶¹ para después analizar las irregularidades que se le atribuyen.

86. Conforme al artículo 49⁶² del citado reglamento, la función de la Conferencia de Armonización consistió únicamente en instituirse en un cuer-

Constituyente para su instalación, en caso de que por circunstancias de hecho no fuere posible ocupar el recinto referido. El pleno de la Asamblea Constituyente podrá determinar en cualquier momento, la "habilitación de otro recinto para sesionar.

"IV. Los recintos que ocupe la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para el cumplimiento de su función, son inviolables. Las autoridades federales y del Distrito Federal deberán prestar el auxilio que les solicite el presidente de la Asamblea Constituyente para salvaguardar la inviolabilidad de los recintos que ésta ocupe y para garantizar a sus integrantes el libre ejercicio de su función.

"V. La Asamblea Constituyente sesionará en Pleno y en comisiones, de conformidad con lo que disponga su reglamento. Las sesiones del Pleno requerirán la asistencia, por lo menos, de la mayoría del total de sus integrantes y sus acuerdos se adoptarán con la votación de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Las sesiones de las comisiones requerirán la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus determinaciones se adoptarán con la votación de la mayoría de los presentes. En todos los casos las discusiones deberán circunscribirse al tema objeto del debate.

"VI. La Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no podrá interferir, bajo ninguna circunstancia, en las funciones de los Poderes de la Unión ni de los órganos del Distrito Federal, ni tendrán ninguna facultad relacionada con el ejercicio del gobierno de la entidad. Tampoco podrá realizar pronunciamientos o tomar acuerdos respecto del ejercicio de los Gobiernos Federal o del Distrito Federal o de cualquier otro poder federal o local."

⁶¹ Reglamento publicado en la primera sección del Diario Oficial de la Federación, el martes 18 de octubre de 2016 y en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el miércoles 18 de octubre de 2016.

⁶² Artículo 49.

"1. La Conferencia de Armonización tiene por objeto integrar y garantizar la congruencia jurídica del Texto Constitucional.

"2. Se conforma con la mesa directiva y los presidentes de las juntas de las comisiones; tomará sus decisiones por consenso. Podrá acudir como invitado un diputado constituyente de cada grupo parlamentario, sólo con voz.

"3. Contará con una coordinación designada por el Pleno a propuesta de la mesa de consulta, la cual dispondrá de los recursos técnicos y administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

"4. Se reunirá cuando así lo consideren necesario sus integrantes.

"5. Corresponderá a la conferencia:

"a) Estar atenta a los trabajos de las comisiones y formular sugerencias de armonización a las que corresponda;

po colegiado *intra* parlamentario, que tuvo por objeto integrar y garantizar la congruencia jurídica del texto de la Constitución de la Ciudad de México, el cual se integró por la mesa directiva,⁶³ los presidentes de las comisiones⁶⁴ y un coordinador. Sus decisiones debían adoptarse por consenso y sus funciones se limitaban a formular sugerencias, informar sobre posibles contradicciones y/o formular propuestas de integración y congruencia de los dictámenes aprobados por las Comisiones respectivas, para someterlos al Pleno de la Asamblea Constituyente por conducto de la mesa directiva.

87. De igual manera, destaca que en la Gaceta Parlamentaria de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, de diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, se publicó el documento denominado: "Lineamientos complementarios y Bases reglamentarias para la discusión en el Pleno";⁶⁵ expedido por la mesa directiva, el cual, conforme a su punto primero, tenía por objeto desarrollar las disposiciones del reglamento interior en materia de

"b) Aprobados los dictámenes por las comisiones, informar al Pleno por conducto de la mesa directiva sobre posibles contradicciones que hubiese detectado; y

"c) Formular propuestas de integración y congruencia de los textos aprobados y someterlas por conducto de la mesa directiva a consideración del Pleno."

⁶³ Conforme al artículo 8, numeral 1, del propio reglamento, la Mesa Directiva se integra por siete diputados de la siguiente manera:

"Artículo 8.

"1. La Mesa Directiva de la Asamblea Constituyente será electa por el Pleno; se conformará bajo el principio de paridad de género y se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios, quienes conducirán los trabajos de la Asamblea. ..."

⁶⁴ En términos del artículo 22, numeral 1, del citado reglamento, la Asamblea Constituyente contó con ocho Comisiones de Dictamen:

"Artículo 22.

"1. La Asamblea contará con las siguientes comisiones de dictamen:

"i. Comisión de Principios Generales, que se dividirá en las siguientes secciones:

"a) Principios generales;

"b) Pacto fiscal;

"c) Estatuto de capitalidad;

"d) Estabilidad y reformabilidad constitucional; y

"e) Régimen transitorio.

"ii. Comisión de Carta de Derechos;

"iii. Comisión de Desarrollo Sostenible y Planeación Democrática;

"iv. Comisión de Ciudadanía, Ejercicio Democrático y Régimen de Gobierno;

"v. Comisión de Poder Judicial, Procuración de Justicia, Seguridad Ciudadana y Organismos Constitucionales Autónomos;

"vi. Comisión de Alcaldías;

"vii. Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes; y

"viii. Comisión de Buen Gobierno, Combate a la Corrupción y Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos. ..."

⁶⁵ Ejemplar consultable en la siguiente dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20161219-I.pdf>

funcionamiento de la Conferencia de Armonización y discusión en el Pleno. Para el caso concreto, destaca el contenido del punto segundo de estos lineamientos:

"I. Armonización

"Segundo. La Conferencia de Armonización revisará los dictámenes presentados por las Comisiones de Dictamen en términos de lo dispuesto en el artículo 48 (sic) numeral 5 incisos b) y c), del Reglamento, en los siguientes términos:

"a) Elaborará un informe de cada dictamen con los siguientes objetivos:

"1. Armonizar los dictámenes en lo relativo a su estructura, numeración y envíos.

"2. Garantizar que el texto propuesto respete una perspectiva de género y de derechos humanos.

"3. Identificar disposiciones duplicadas y contradictorias.

"4. Identificar problemas derivados del uso inconsistente y variable de los términos jurídicos.

"5. Identificar las faltas de congruencia con la norma constitucional.

"6. Identificar casos de desorden y falta de sistema en la materia regulada.

"7. Adecuación de los artículos transitorios.

"8. Revisión ortográfica y gramatical.

"Este informe deberá ser enviado a las y los integrantes de la Conferencia, cuando menos cuarenta y ocho horas antes de la reunión en que se discuta.

"b) Aprobado el informe por la Conferencia de Armonización, éste será publicado en la Gaceta Parlamentaria.

"c) Los dictámenes no podrán ser modificados de ningún modo por la Conferencia de Armonización.

"La Conferencia de Armonización deberá en todo momento trabajar con la mitad más uno de sus integrantes, y podrán asistir las y los integrantes de la Junta Directiva de la Comisión cuyo dictamen está siendo sometido a análisis y adoptará sus decisiones por consenso.

"Las propuestas de modificación de forma del dictamen, serán presentadas por el Presidente de la Comisión de que se trate, durante la fundamentación del dictamen a que se refiere el lineamiento Cuarto. La incorporación de estas propuestas al dictamen deberá ser aprobada por el Pleno en votación económica, procediendo a la discusión del dictamen con las modificaciones realizadas."

88. Como se observa, la Conferencia de Armonización no contaba con atribuciones propias de una Comisión legislativa,⁶⁶ pues sus funciones no tenían por objeto una creación normativa específica, ni la aprobación o no de los dictámenes que las propias Comisiones Parlamentarias emitieran, pues estaba impedida para ello; únicamente se ciñó a fungir como un órgano interno de armonización e integración del Texto Constitucional Local a fin de garantizar la congruencia jurídica de ese ordenamiento, para posteriormente rendir y publicar un informe que sería sometido a la aprobación del Pleno.

⁶⁶ Conforme al artículo 22, los numerales 2 a 8, del citado reglamento, las comisiones dictaminadoras se integran y funcionan de la siguiente manera:

"2. Las comisiones legislativas se conformarán por un mínimo de trece y un máximo de veintitrés constituyentes; contarán con una junta directiva integrada bajo el principio de paridad de género conformada por una Presidencia y tres Secretarías; una de éstas será responsable de atender lo relativo al derecho de audiencia para la ciudadanía. La mesa de consulta podrá proponer al Pleno, la creación de una secretaría adicional a las juntas directivas que considere. Cada comisión, en el ámbito de su competencia, garantizará el derecho de audiencia de la ciudadanía, representantes de instituciones, organizaciones sociales y comunidades para ser recibidos y escuchados en las comisiones y las propuestas que se presenten en dichas sesiones formarán parte del dictamen.

"3. Cada constituyente podrá formar parte de hasta dos comisiones. Los integrantes de la mesa directiva no formarán parte de las comisiones, pero podrán asistir a ellas sin derecho a voto.

"4. Las comisiones deberán instalarse dentro de los cinco días hábiles posteriores a su aprobación en el Pleno.

"5. Las comisiones podrán formar subcomisiones para el desarrollo de sus actividades y funciones.

"6. Para convocar a la sesión de instalación, las y los constituyentes que integran la Junta Directiva de la Comisión, deberán acordar la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo. El Presidente de la Junta Directiva deberá emitir la convocatoria cuando menos con cuarenta y ocho horas de anticipación.

"7. Los acuerdos de las comisiones serán suscritos por la mayoría de los integrantes presentes en la sesión.

"8. La comisión a la que se refiere la fracción vii tendrá como responsabilidad desahogar las consultas con los pueblos y comunidades indígenas y barrios originarios que determina la normatividad internacional."

89. También se advierte que este órgano debería actuar en todo momento con la mitad más uno de sus integrantes y adoptar sus decisiones por consenso; es decir, conformarse por los siete integrantes de la Mesa Directiva, los ocho presidentes de las comisiones dictaminadoras y su coordinador –dieciséis integrantes en total–, pudiendo actuar con la asistencia de por lo menos nueve de ellos y adoptar las decisiones inherentes a su función por acuerdo de los miembros presentes a sus reuniones de trabajo.

90. De esta manera, es válido concluir que la actuación de la referida Conferencia dentro del procedimiento legislativo, no se encuentra sujeta a las mismas reglas de votación como si se tratara de una Comisión Legislativa, al no tener esa naturaleza, por lo que al poder realizar sus trabajos con la presencia de cuando menos nueve de sus integrantes –la mitad más uno– bien podía adoptar sus decisiones por consenso de cuando menos ese número de integrantes.

91. Con apoyo en lo anterior, este Tribunal Pleno considera que resultan infundados los argumentos sostenidos por la Procuraduría General de la República, ya que parten de la premisa errónea de que la Conferencia de Armonización es un órgano de aprobación de los dictámenes emitidos por las Comisiones Parlamentarias y que, por ende, le son aplicables las mismas reglas de votación que a dichas comisiones; además de que considera que todos los trabajos realizados por ella debieron ser consensados por la totalidad de sus miembros, soslayando que conforme a la normatividad interna del Constituyente Local, podía funcionar con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes.

92. En consecuencia, el órgano parlamentario denominado Conferencia de Armonización únicamente tuvo por finalidad la integración y la congruencia jurídica del texto final aprobado por el Pleno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (mediante la formulación de recomendaciones y sugerencias al Pleno) y no fungió como un elemento adicional en el proceso legislativo, cuya inobservancia actualice una violación formal a dicho proceso y que trascendiera o afectara la validez del decreto impugnado, pues nunca tuvo por finalidad la de subsumirse, sustituir o remplazar el trabajo de las Comisiones de la Asamblea Constituyente, dado que las decisiones en el seno de la ya referida conferencia se adoptaban por consenso y no a través de una votación como si se tratara de una Comisión Legislativa formal y material.

93. Además, no debe perderse de vista que el informe que la Conferencia de Armonización estaba obligada a emitir conforme a la normatividad interna del Constituyente Local, fue publicado y sometido a la consideración

del Pleno de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México,⁶⁷ por lo que es evidente que aun y cuando pudiera considerarse que las decisiones adoptadas en su labor, la cual se ve reflejada en dicho informe, no hubieran sido aprobadas por un número uniforme de sus miembros, lo cierto es que el Pleno del órgano legislativo local subsanar ese supuesto vicio en la discusión y en su caso aprobación de ese documento. Sirve de apoyo a esta consideración, el criterio de este Tribunal Pleno contenido en la tesis de jurisprudencia número P/J. 94/2001, de rubro: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."⁶⁸

94. Por todo lo anterior, no se actualiza la violación alegada en el procedimiento legislativo que dio lugar a la emisión de Constitución de la Ciudad de México y, por tanto, devienen en infundados los argumentos hechos valer por la Procuraduría General de la República.

Tema 3. Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México

95. El partido político MORENA en su segundo concepto de invalidez impugna el artículo 29, apartados A, numeral 2 y B, numerales 1 y 2, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 29

"Del Congreso de la Ciudad

⁶⁷ Dicho informe fue publicado en la Gaceta Parlamentaria del 31 de enero de 2017 y se encuentra visible en la siguiente dirección electrónica: <http://gaceta.diputados.gob.mx/ACCM/GP/20170131.pdf>

⁶⁸ Texto: "Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provocando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario."

"A. Integración

" ...

"2. El Congreso de la Ciudad de México se integrará por 66 diputaciones, 33 electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 33 según el principio de representación proporcional. Las diputaciones serán electas en su totalidad cada tres años, mediante el voto universal, libre y secreto. Por cada persona propietaria se elegirá una suplente del mismo género.

" ...

"B. De la elección e instalación del Congreso

"1. La elección, asignación, convocatoria a elección extraordinaria y sustitución de vacantes de las diputaciones se sujetará a lo establecido en la ley aplicable. En la asignación por el principio de representación proporcional, los partidos políticos registrarán una lista parcial de diecisiete fórmulas de candidatas y candidatos por el principio de representación proporcional, lista 'A'. Los otros diecisiete espacios de la lista de representación proporcional, lista 'B', serán ocupadas de conformidad con el procedimiento que contemple la ley.

"2. Para la asignación de curules por el principio de representación proporcional se observarán las siguientes reglas:

"a) Ningún partido podrá contar con más de cuarenta diputaciones electas por ambos principios;

"b) Todo partido que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida tendrá derecho a que le sean asignados diputadas y diputados, según el principio de representación proporcional; y

"c) En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su votación válida emitida. Lo anterior no será aplicable al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación válida emitida más el ocho por ciento. Asimismo, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de su votación válida emitida menos ocho puntos porcentuales."

96. El partido promovente considera que el anterior numeral es violatorio de los artículos 16, párrafo primero, 35, fracciones I y II, 52, 54, 116, fracciones II, segundo y tercer párrafos, y IV incisos a) y b), 116, 122 y 133 de la Constitución Federal, por las siguientes razones:

a) Al establecerse una integración para el Congreso de la Ciudad de México elegible a partes iguales, es decir, treinta y tres diputaciones electas por el principio de mayoría relativa e igual número por el principio de representación proporcional, se vulnera el principio de proporcionalidad previsto en la Norma Fundamental.

b) Considera que esa correlación porcentual violenta las bases contenidas en los artículos 52 y 54, fracción III, de la Constitución Federal, pues de dichos numerales se puede extraer el principio de que ningún partido político puede contar con un número de legisladores electos por ambos principios si es mayor a la cantidad de distritos uninominales electorales; de ahí que, la norma impugnada al fijar como tope máximo cuarenta diputaciones con las que puede contar un solo partido político electos por ambos principios sea violatorio del orden constitucional.

c) Sostiene que cualquier partido que obtenga más de treinta y tres diputaciones por ambos principios, se ubicaría en una hipótesis de transgresión al principio de representación proporcional y haría paradójico que un partido que no obtuvo el tope máximo de diputaciones por ambos principios (que es de cuarenta diputaciones) violaría la fracción III del artículo 54 de la Constitución Federal.

d) Aduce que si bien es loable una conformación igualitaria entre ambos principios, lo cierto es que la Constitución Federal impone un diseño normativo diverso para la adecuada concreción del principio de proporcionalidad, de ahí que estime sea incongruente el sistema de elección impugnado.

e) Estima que la norma impugnada no encuentra conformidad con el artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso a), de la Constitución Federal, pues este numeral establece para la integración de las alcaldías un esquema de sesenta por ciento de concejales electos por el principio de mayoría relativa y de cuarenta por ciento electos por representación proporcional y que ningún partido político o coalición podrá contar con más del sesenta por ciento de concejales.

f) Bajo esta línea el promovente estima que el tope máximo de cuarenta curules por ambos principios al que podrá aspirar un partido político, excede

esos lineamientos, pues dicha cifra representa el sesenta punto seis por ciento (60.6%) de la integración del Congreso Local, lo cual excede el porcentaje y número máximo de diputaciones dispuesto como tope máximo, el cual, a su entender, debería fijarse en treinta y nueve (39) curules.

g) También argumenta que aun y cuando el citado tope máximo fuera de treinta y nueve (39) o cuarenta (40) diputaciones, se estaría vulnerando la base establecida en el artículo 54, fracción III, de la Constitución Federal y se desatendería el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 69/98, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.", en específico la base quinta que deriva del propio criterio, consistente en que *"el tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales"*, la cual es obligatoria para las entidades federativas a fin de cumplir con el principio de proporcionalidad electoral, siempre que al asignar esas curules el partido mayoritario no quede sub representado, por lo cual, la norma impugnada al dejar de garantizar estos aspectos vulnera los principios de certeza, objetividad y seguridad jurídica.

h) Reitera que la correlación porcentual establecida en la conformación del Congreso Local, también desatendió los siguientes criterios P./J. 19/2013 (9a.) y P./J. 74/2003, de esta Suprema Corte: "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. AL INTRODUCIR ESTE PRINCIPIO EN EL ÁMBITO MUNICIPAL, SE DEBE ATENDER A LOS MISMOS LINEAMIENTOS QUE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL SEÑALA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS." y "MAYORÍA RELATIVA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. EL PORCENTAJE QUE DEBE CORRESPONDER A CADA UNO DE ESOS PRINCIPIOS, NO DEBE ALEJARSE SIGNIFICATIVAMENTE DE LAS BASES GENERALES ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

i) Desde diverso aspecto, expone también, que existe una deficiente regulación en la segunda parte del párrafo 2 del apartado A del artículo 29 de la Constitución Local, pues deja de considerar al "voto directo" como una característica del sufragio.

j) Finalmente señala que el párrafo 1 del apartado B del artículo 29 de la Constitución de la Ciudad de México, prevé que los partidos políticos registrarán una lista parcial de diecisiete fórmulas de candidatos por el principio de representación proporcional o lista "A"; mientras que en la lista "B" serán ocupados diecisiete lugares de conformidad con el procedimiento de ley, con lo cual se refiere a treinta y cuatro candidatos a diputados por este principio, siendo que sólo deberían ser treinta y tres.

97. Como se aprecia, el partido MORENA impugna el modelo establecido en la Constitución de la Ciudad de México para la integración y elección de su Congreso local y al efecto básicamente desarrolla tres líneas argumentativas: la primera, resumida en los incisos a) al h) anteriores, relativa a que la integración igualitaria prevista –treinta y tres diputados electos por mayoría relativa e igual número de representación proporcional– distorsiona el sistema de proporcionalidad establecido por la Constitución Federal para los órganos legislativos; una segunda, en la que aduce la existencia de una omisión normativa, de establecer el carácter directo del sufragio –inciso i)–; y la última –inciso j)– en la que impugna el número de candidaturas que integran la lista "B" de representación proporcional.

98. A fin de analizar el primer bloque de argumentos hechos valer por el partido accionante –incisos a) al h) anteriores–, debe aludirse al régimen que la Constitución Federal diseñó para la conformación y elección del órgano legislativo de la Ciudad de México, para extraer los principios que rigen este aspecto. El artículo 122, apartado A, fracción II, párrafos primero y segundo, de la Constitución Federal⁶⁹ prevé lo siguiente:

"Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

"A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"...

"II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

"En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

⁶⁹ Vigente con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 29 de enero de 2016.

Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

99. De este numeral fundamental se advierte, que el gobierno de la Ciudad de México se encuentra a cargo de sus poderes locales en los términos de su Constitución Política, que este ordenamiento, deberá ajustarse a la Norma Suprema y a las bases expresas que señala el propio numeral fundamental, de las cuales destacan las siguientes respecto del Poder Legislativo:

a) se reserva a la Constitución Local la atribución de configurar normativamente su integración.

b) Sus integrantes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad que la Norma Constitucional Local establezca.

c) Las diputaciones deberán elegirse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo por un periodo de tres años.

d) Se establece la obligación de incorporar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la elección de diputados locales.

e) También se prevé la obligación de establecer un límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos en el Congreso Local, consistente en que la diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios le corresponda y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser mayor a ocho por ciento.

f) De igual manera, la Constitución Local deberá prever una excepción al límite de sobre representación partidaria, consistente en que la diferencia porcentual señalada en el inciso anterior puede ser mayor, si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho por ciento el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

g) Finalmente, también existe la obligatoriedad de prever como límite a la sub representación partidista, la fórmula consistente en que la diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho por ciento.

100. Como se aprecia, la Norma Fundamental en su numeral 122 ha establecido de manera expresa las bases mínimas de naturaleza electoral que la Constitución de la Ciudad de México está obligada a adoptar para la integración de su Congreso, asimismo se aprecia, que para el acatamiento y desarrollo de esas bases se dotó al Constituyente Local de un amplio margen de configuración normativa para regular aspectos tales como la integración de la Legislatura y los requisitos de elegibilidad de sus integrantes; de la misma manera, estableció lineamientos expresos de configuración obligatoria, tales como que la elección deberá realizarse según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, así como el establecimiento de los límites a la sobre y sub representación partidista.

101. Ahora, resulta necesario acudir al régimen que la Constitución Política de la Ciudad de México previó para la elección de los integrantes del Congreso Local, para, con base en ello, analizar en concreto, las porciones normativas impugnadas por el partido político accionante.

102. En primera instancia, del artículo 29, apartado A, numeral 2, de la Constitución impugnada se advierte la conformación del Congreso de la Ciudad de México, al señalar que se integrará por sesenta y seis diputados. Se prevé un esquema electoral mixto en donde treinta y tres legisladores serán electos por el principio de mayoría relativa e igual número mediante el principio de representación proporcional.

103. También, de la lectura sistemática de este precepto se advierten los elementos rectores de la elección de los treinta y tres diputados por el principio de **mayoría relativa**, a saber:

1. Se eligen en treinta y tres distritos electorales uninominales, esto es, un diputado por cada Distrito.
2. Se postulan candidatos en fórmulas de propietarios y suplentes.
3. Estas fórmulas se integrarán por personas del mismo género.

104. En cuanto a la elección de los treinta y tres diputados por el principio de **representación proporcional**, del mismo precepto en sus apartados A y B, se advierten las siguientes notas distintivas:

A. Postulación de candidatos:

1. Los partidos políticos registrarán dos listas parciales.

2. La primera lista a la que se le denomina "A", se conformará por diecisiete fórmulas de candidatos (propietario y suplente del mismo género).

3. La segunda lista denominada "B", estará conformada por diecisiete espacios que serán ocupados conforme al procedimiento que establezca la ley secundaria local.

B. Asignación de curules:

1. Todo partido político que obtenga por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida, tendrá derecho a la asignación de curules de representación proporcional.

2. Ningún partido político puede contar con más de cuarenta diputaciones electas por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

3. Se establece como límite a la sobre representación parlamentaria, el que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su votación válida emitida.

4. Se prevé, que la regla anterior no resulta aplicable al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación válida emitida más el ocho por ciento.

5. Se establece también como regla de límite a la sub representación partidista en el Congreso local, que el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de su votación válida emitida menos ocho puntos porcentuales.

105. Así, del numeral impugnado se desprenden las bases generales establecidas en la Constitución local que regirán la elección para conformar el Congreso de la Ciudad de México, las cuales se verán complementadas y desarrolladas en su momento, por las disposiciones legales correspondientes

106. Ahora, el primero de los argumentos de invalidez que aduce el partido político accionante, tiene que ver con el número de legisladores que se elegirán por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, pues en su concepto, esta integración es la que genera las distorsiones

que alega en el sistema de elección de los integrantes del Congreso de la Ciudad de México.

107. Ahora bien, para contestar los argumentos de invalidez planteados, es necesario precisar que este Tribunal Pleno en diversos precedentes,⁷⁰ se ha pronunciado en torno al sistema electoral mexicano, respecto del cual, entre otras cuestiones, y en lo que al caso interesa, ha señalado lo siguiente:

108. Los artículos 41, 52, 54, 56, 116, 122 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos integran el marco general por el que se regula el sistema electoral mexicano, y prevén en diversas disposiciones los principios rectores para cada uno de los niveles de gobierno.

109. Los artículos 52 y 54 de la Constitución Federal contemplan, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de mil novecientos setenta y siete, conocida como "Reforma política", mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece en nuestros días.

110. Conforme a la teoría, el principio de mayoría consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide un país; la característica principal de este sistema es fincar una victoria electoral por una simple diferencia aritmética de votos en favor del candidato más aventajado, y este escrutinio mayoritario puede ser uninominal o plurinominal; de mayoría absoluta, relativa o calificada.

111. La representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor; es muy difícil encontrarlo de manera pura, pues la mayor parte de los sistemas que lo utilizan, lo hacen en forma aproximada y combinándolo con el sistema de mayoría; la introducción de este principio obedece a la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple.

112. Los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas

proporciones, por lo que pueden ser de dominante mayoritario o proporcional, dependiendo de cuál de los dos principios se utilice con mayor extensión y relevancia.

113. En México, el sistema original fue el de mayoría, que se utilizó desde las Constituciones de mil ochocientos veinticuatro hasta la de mil novecientos diecisiete; la reforma constitucional de mil novecientos sesenta y tres introdujo una ligera variante llamada de "diputados de partidos", que consistió en atribuir un número determinado de escaños a todos los partidos que hubieran obtenido un cierto porcentaje mínimo de la votación nacional, aumentando sucesivamente un diputado más según el porcentaje adicional de votos obtenidos a partir del mínimo fijado y hasta un límite máximo, y la diversa reforma de mil novecientos setenta y dos introdujo una pequeña modificación, que consistió en reducir el mínimo fijado para la acreditación de diputados y aumentar el límite máximo fijado para ello, pero el sistema de integración de la Cámara de Diputados siguió siendo de carácter mayoritario.

114. El sistema de representación proporcional tiene por objeto procurar que la cantidad de votos obtenidos por los partidos corresponda, en equitativa proporción, al número de curules a que tenga derecho cada uno de ellos y de esta forma facilitar que los partidos políticos que tengan un mínimo de significación ciudadana puedan tener acceso, en su caso, a la Cámara de Diputados para reflejar de la mejor manera el peso electoral de las diferentes corrientes de opinión.

115. El término "uninominal" significa que cada partido político puede postular un solo candidato por cada distrito en el que participa, y el acreedor de la constancia (constancia de mayoría y validez) de diputado será el que obtenga la mayoría relativa de los votos emitidos dentro del distrito electoral de que se trate, por su parte, el de "circunscripción plurinominal" aparece con la citada reforma de mil novecientos setenta y siete, cuando surge la figura de la representación proporcional mediante un sistema de listas regionales que debían presentar cada uno de los partidos políticos, puesto que en cada una de las circunscripciones se eligen varios candidatos, de ahí que se utilice el término de plurinominal (que significa más de uno).

116. Con la reforma del quince de diciembre de mil novecientos ochenta y seis se determinó que se constituirían cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.

117. Por lo que se refiere a las entidades federativas, el artículo 116, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal obliga a los Estados a integrar

sus Legislaturas con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional), en tanto que la fracción IV,⁷¹ del mismo dispositivo jurídico establece las bases o parámetros que regirán en los Estados en materia electoral, entre los que se encuentran las reglas aplicables a las elecciones locales, a las autoridades electorales estatales, a los partidos políticos en materia de financiamiento, uso de medios de comunicación social, límites y revisión de los recursos a los partidos políticos, y las relativas a las sanciones y faltas;

118. Las Legislaturas de los Estados deben introducir la representación proporcional en su sistema electoral local, aunque no tienen la obligación de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios de mayoría relativa y de representación proporcional, sino sólo de establecerlos dentro del ámbito local, de manera que cumplirán y se ajustarán al artículo 116 constitucional, antes mencionado, si adoptan los citados principios en su sistema electoral local;

119. Si bien el artículo 52 de la Constitución Federal establece el número de miembros que integrarán la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, que equivalen a un sesenta y cuarenta por ciento, respectivamente, **dicho dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, pues se refiere de manera expresa a ese órgano legislativo, mientras que el artículo 116 de la propia Ley Fundamental es el que rige para el ámbito estatal y, por tanto, en él se establecen las bases a las que deben ceñirse las entidades federativas;** y,

120. Lo anterior no implica, de ningún modo, que ante la falta de una disposición expresa y tajante, los Estados tengan libertad absoluta para establecer barreras legales, pues deben atender al sistema integral previsto por la Ley Fundamental y a su finalidad, por lo que deben tomar en cuenta la necesidad de las organizaciones políticas con una representación minoritaria pero suficiente para ser escuchadas, para que puedan participar en la vida política, aunque cada entidad debe valorar, de acuerdo con sus condiciones particulares, cuál es un porcentaje adecuado al efecto, **siempre y cuando no se haga**

⁷¹ Las cuales también resultan aplicables a la Ciudad de México, por disposición expresa del artículo 122, apartado A, fracción IX, de la Constitución Federal, que señala: "IX. La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes."

nugatorio el acceso a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad, cuestión que, en cada caso concreto, corresponderá determinar a la Suprema Corte mediante un juicio de razonabilidad, para verificar si el establecimiento de un porcentaje determinado es constitucional o no.

121. Pues bien, de lo señalado hay que resaltar que la facultad de reglamentar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional corresponde a las Legislaturas Estatales, las que, conforme al texto expreso del artículo 116 de la Constitución Federal, deben considerar en su sistema ambos principios de elección. En este sentido, conviene referir que el diez de febrero de dos mil catorce, se introdujeron trascendentes reformas a la Constitución Federal, en las que se modificaron diversas estipulaciones del sistema electoral en nuestro país, a esta reforma se le conoce también como la reforma político-electoral; entre tales reformas destaca la realizada al artículo 116, en donde se modificaron diversas disposiciones en el ámbito estatal, destacando –en lo que nos ocupa– la reforma a la fracción II, en lo tocante al principio de representación proporcional en la integración de los Congresos de los Estados.

122. En efecto, el artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, señala:

"Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Las Constituciones Estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos

consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

123. En lo que al caso interesa, el citado precepto constitucional señala que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; que dichas Legislaturas se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, indica que en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido, menos ocho puntos porcentuales.

124. De la exposición de motivos que dio origen a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se advierte que el Constituyente Permanente tomó en cuenta los criterios antes referidos y, al respecto, consideró necesario que todos los elementos de la proporcionalidad electoral se consagren en forma expresa y amplia en el texto mismo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal. Para que la presencia de este sistema electoral se haga efectiva de forma clara y perceptible, como uno de los dos integrantes de la formación de los cuerpos legislativos locales, con peso específico en los mismos e influencia real de representación y no meramente simbó-

lica. Asimismo, que si bien las Legislaturas Estatales gozan de cierta libertad para moverse dentro del compás de formas de representación proporcional, lo cierto es que, no se debe llegar al extremo de que la forma aceptada minime el principio y lo coloque en situación meramente simbólica o carente de importancia en la Legislatura, como mera figura decorativa, o lo aleje considerablemente del centro de gravedad de la proporcionalidad natural, al permitir, por ejemplo, que con un pequeño número de votos se alcance una cantidad considerable de escaños, o que con gran cantidad de votos sólo se consigan unas cuantas curules. Así entonces, si bien al regular un sistema electoral mixto, las Legislaturas de los Estados tienen facultad absoluta para combinar los sistemas de elección de mayoría relativa y de representación proporcional, para determinar los porcentajes de votación, el número de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional que integren los Congresos locales, el número de distritos electorales en que se divida la entidad federativa o la fórmula electoral a aplicarse para la asignación de diputaciones de representación proporcional; también están obligadas a contemplar en las normas electorales locales un límite a la sobre representación, que incuestionablemente es una de las bases fundamentales indispensables para la observancia del principio.

125. Cabe apuntar, que el modelo adoptado en esta importante reforma al artículo 116 de la Constitución Federal, fue retomado en la diversa de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, para ser replicado de manera expresa en la fracción II del artículo 122 para la integración del Congreso de la Ciudad de México, en su nueva calidad de entidad federativa; de ahí que al regir los mismos principios para la elección de quienes integran las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México, en su nueva calidad de entidad federativa, es que el marco contenido en el primer numeral y en los precedentes que se han referido, constituirá la base para el análisis de constitucionalidad de la norma general, cuya invalidez se demanda.

126. También debe tenerse en cuenta, en lo que al caso interesa, por una parte, que el principio de representación proporcional tiene la finalidad de atribuir a cada partido político el número de escaños que corresponda a los votos emitidos a su favor, para lograr una representación más adecuada y garantizar, de forma adecuada, el derecho de participación política de las minorías y, por otra, que las Legislaturas Locales, incluida la Ciudad de México, tienen la facultad de reglamentarlo, conforme al texto expreso de los artículos 116 y 122 de la Constitución Federal.

127. Los preceptos constitucionales en cita ponen de relieve que las Legislaturas de las entidades federativas –incluida la Ciudad de México– se

integrarán con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes; en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida, aunque esto no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento y, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

128. Así entonces, siempre que respete los parámetros apuntados, el legislador local tiene libertad para configurar la forma en que operará el principio de representación proporcional al interior del Congreso Estatal.

129. Ahora, este Tribunal Pleno considera que el argumento de invalidez analizado en este apartado es infundado, puesto que a la luz de lo hasta aquí expuesto, la correlación porcentual igualitaria del número de diputados a elegirse por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no afecta la razonabilidad del sistema electoral mixto que la Constitución Federal previó para la integración del Congreso de la Ciudad de México, pues como quedó precisado, la definición en la conformación de ese órgano legislativo, cae en el ámbito de la libre configuración legislativa de la que fue dotado el Constituyente Local.

130. En efecto, de conformidad con los precedentes mayoritarios de este Tribunal Pleno, las Legislaturas de las entidades federativas solamente se encuentran obligadas por la Norma Fundamental a incluir en sus Constituciones y leyes locales, que la elección de los miembros de sus Legislaturas debe realizarse bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional –lo cual fue adoptado por la norma impugnada–, pero no les establece un modelo específico de conformación; de ahí que este aspecto sea de libre configuración, por lo que en el caso, el Constituyente de la Ciudad de México se encontraba en total libertad de establecer un modelo paritario para la integración del Congreso Local.

131. En este sentido, devienen infundados los argumentos expresados por el partido promovente en el sentido de que la conformación del Congreso local se aleja del modelo que la Constitución estableció en su artículo 52 para la conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, esto es, sesenta por ciento (60%) electos por el principio de mayoría relativa y cuarenta

por ciento (40%) electos por el principio de representación proporcional, puesto que, como ha quedado relatado, dicho dispositivo es aplicable únicamente al ámbito federal, pues se refiere de manera expresa a ese órgano legislativo, mientras que el artículo 122 de la propia Ley Fundamental, no exige ese modelo para la conformación del Congreso de la Ciudad de México.

132. De igual manera también es infundado el argumento consistente en que debió adoptarse el modelo que se diseñó para las Alcaldías de la Ciudad de México, en el que se estableció que sus integrantes serían electos conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en una correlación de sesenta y cuarenta por ciento respectivamente, puesto que como ha quedado expuesto, el Constituyente Local cuenta con amplia libertad configurativa para diseñar la conformación del Congreso, de ahí que la forma de elección de los integrantes de las alcaldías no resulte un parámetro para la conformación del órgano legislativo.

133. En consecuencia, al resultar infundados los conceptos de invalidez en la parte que se analiza, lo procedente es reconocer, a validez del artículo 29, apartado A, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en el tramo normativo que señala: *"El Congreso de la Ciudad de México se integrará por 66 diputaciones, 33 electas según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 33 según el principio de representación proporcional."*

134. Habiéndose arribado a la validez de la conformación paritaria del Congreso de la Ciudad de México, debe ahora analizarse la previsión del artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, que señala:

"2. Para la asignación de curules por el principio de representación proporcional se observarán las siguientes reglas:

"a) Ningún partido podrá contar con más de cuarenta diputaciones electas por ambos principios."

135. El anterior precepto se constituye como un límite a la sobrerrepresentación partidista al interior del Congreso local, pues se establece que un solo partido político podrá contar hasta con cuarenta diputaciones por ambos principios, lo que representa un sesenta punto seis por ciento (60.6%) del total de la integración del cuerpo legislativo.

136. Ahora bien, el argumento central de invalidez formulado por el partido político Morena descansa, en un primer momento, sobre la base de que

la norma combatida no es acorde con los lineamientos que la Constitución Federal prevé para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en los artículos 52⁷² y 54,⁷³ de los cuales extrae el principio de que ningún partido político puede contar con un número de legisladores electos por ambos principios, si es mayor a la cantidad total de distritos electorales uninominales y apoya este razonamiento en el criterio de este Tribunal Pleno, contenido en la tesis P/J. 69/98 (9a.), de rubro: "MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL."⁷⁴

⁷² "Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones (sic) plurinominales."

⁷³ "Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

"I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

"II. Todo partido político que alcance por lo menos el tres por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;

"III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;

"IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;

"V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y,

"VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos."

⁷⁴ Texto: "La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento

137. El anterior argumento deviene infundado, pues como lo ha señalado este Tribunal Pleno, las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración para diseñar sus sistemas electorales, de manera tal que no les resultan obligatorios los lineamientos que la Constitución Federal prevé para la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, como lo pretende el promovente; de ahí que el criterio que cita en apoyo no resulta aplicable al caso concreto, pues derivó precisamente de la interpretación de ese modelo electoral.

138. No obstante, debe destacarse que la única limitante que encuentran las entidades federativas en ejercicio de esa libertad configurativa, es que las medidas legislativas que se adopten no desnaturalicen o contravengan las bases generales salvaguardadas por la Constitución Federal que garantizan la efectividad del sistema mixto, por lo que, en cada caso, la norma de que se trate debe ser sometida a un juicio de razonabilidad. En este sentido, debe analizarse si el tope de cuarenta diputaciones que prevé la norma impugnada cumple con las condiciones de razonabilidad de acuerdo con el modelo de integración paritaria que la norma impugnada creó para el Congreso de la Ciudad de México.

139. Como se señaló, el artículo 122 de la Constitución Federal⁷⁵ prevé una serie de bases expresas a las que deberá ajustarse la particular de la Ciudad

de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación."

⁷⁵ "Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

"A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"...

"II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

"En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos

de México, para el caso resaltan las que tienen que ver con el establecimiento de límites a la sobre y subrepresentación partidista, así se previó:

a) La obligación de establecer un límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos en el Congreso Local, consistente en que la diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios les corresponda y el porcentaje de votos que hubiesen obtenido no puede ser mayor a ocho puntos.

b) El deber de prever una excepción al límite de sobrerrepresentación partidaria, consistente en que la diferencia porcentual señalada en el inciso anterior puede ser mayor, si el porcentaje de diputaciones que por el principio de mayoría relativa corresponde a un partido político excede en más de ocho puntos el porcentaje de votos que hubiese obtenido.

c) Finalmente, también existe la obligatoriedad de prever como límite a la subrepresentación partidista, la fórmula consistente en que la diferencia entre el porcentaje de diputaciones que por ambos principios corresponda a un partido político y el porcentaje de votos que hubiese obtenido no puede ser menor a ocho puntos.

140. Dichas bases fueron retomadas en los mismos términos por el Constituyente de la Ciudad de México en el artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso c),⁷⁶ pues:

1. Se estableció como límite a la sobre representación parlamentaria, el que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su votación válida emitida.

2. Se previó, que la regla anterior no resulta aplicable al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de

en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."

⁷⁶ "c) En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su votación válida emitida. Lo anterior no será aplicable al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación válida emitida más el ocho por ciento. Asimismo, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de su votación válida emitida menos ocho puntos porcentuales."

curules del total del Congreso, superior a la suma del porcentaje de su votación válida emitida más el ocho por ciento.

3. Se configuró también como regla de límite a la sub representación partidista en el Congreso Local, que el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de su votación válida emitida menos ocho puntos porcentuales.

141. De lo anterior puede advertirse que desde la Constitución Federal se prevé el establecimiento de un tope a la sobrerrepresentación partidaria al interior del Congreso de la Ciudad de México consistente en que en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que represente un porcentaje del total del Congreso que exceda en ocho puntos a su votación válida emitida y que ésta ha sido retomada por la Constitución Local.

142. Ahora, la norma combatida al introducir la previsión de que ningún partido político puede contar con más de cuarenta diputaciones electas por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, está generando un límite adicional y razonable a la sobrerrepresentación partidaria en el Congreso de la Ciudad de México, pues al haber diseñado, en ejercicio de su libertad configurativa, una conformación en la que se elegirán el mismo número de diputados por ambos principios, bien puede establecer mecanismos tendentes a evitar que al interior del Órgano Legislativo local se presenten condiciones que puedan generar que un solo partido político quede sobrerrepresentado, siempre y cuando no se rebasen los topes previstos en la Constitución Federal.

143. Efectivamente, el porcentaje previsto como límite a la sobrerrepresentación en la Constitución Federal –ocho puntos–, no es el único que puede imponerse para evitar ese fenómeno, pues las Legislaturas de las entidades federativas, haciendo uso de su libertad de configuración, pueden establecer otros que consideren necesarios y acordes con el modelo de integración de su Congreso y con las condiciones fácticas que se pudieran presentar en cada elección, en el entendido de que su establecimiento está acotado por la Norma Suprema.

144. De esta manera, el tope de cuarenta diputados establecido en el precepto que se combate se considera razonable, pues se erige como un límite adicional e independiente a la sobrerrepresentación, que permite al partido que haya obtenido un número significativo de votos en la elección directa, reflejar su verdadera representatividad al interior del órgano legislativo, sin que se vea

sobrerrepresentado, y asimismo, permite que los partidos minoritarios cuenten también con una presencia significativa.

145. En efecto, la correlación paritaria en la integración del Congreso de la Ciudad de México tiene como finalidad dar acceso a un mayor número de partidos minoritarios con cierto grado de representatividad,⁷⁷ sin afectar indebidamente a los partidos que hayan obtenido el triunfo en los distritos electorales uninominales, ya que se les permite acceder, independiente y adicionalmente, a diputaciones de representación proporcional en función del porcentaje de votos que hayan recibido, sin que puedan sobrepasar el 60.6% de integrantes del Congreso (equivalente a los cuarenta diputados por ambos principios con que como máximo puede contar un partido político).

146. En este tenor, lo procedente es reconocer la validez del artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México.

147. Por otra parte, el Partido Político Morena impugna el numeral 1 del apartado B del artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México, por estimar que, mientras la lista "A" se refiere a "candidatas y candidatos por el principio de representación proporcional", la lista "B" alude a quienes ocuparán tales cargos, lo que, considera, puede subsanarse si se interpreta que ambas listas están referidas a "candidatos". Adicionalmente, señala que la

⁷⁷ Así se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México: "... I. Poderes públicos En cuanto a la integración del Poder Legislativo, ha sido una larga aspiración democrática que los votos de cada fuerza política se traduzcan de manera proporcional en escaños. Si bien la fórmula tradicional de elección uninominal tiene una larga historia, en cada circunscripción o distrito, el efecto acumulado de que los votos perdedores carezcan de representación, genera sobrerrepresentación de la mayoría y subrepresentación de las minorías. Se propone una integración del poder legislativo mediante 66 diputaciones, 33 electas por la vía uninominal y 33 por representación proporcional a fin de mantener el sistema mixto y que la distribución de las diputaciones plurinominales tienda a que el porcentaje de votos sea idéntico al de escaños. Este modelo favorecería una composición más plural del Congreso de la ciudad, aunque ésta sería insuficiente si no se establecieran mecanismos que flexibilicen el acceso de las y los candidatos sin partido a espacios de representación legislativa. En diversos procesos electorales se ha evidenciado la inequidad en las prerrogativas y condiciones de competencia de estas candidaturas frente a las de los partidos políticos. El proyecto incorpora mecanismos que ampliarán la participación ciudadana por la vía plurinomial, mediante la constitución de listas de representación proporcional de candidatos sin partido. Se refuerzan los derechos políticos de las personas originarias de la ciudad residentes en el extranjero, en atención a lo previsto en los instrumentos internacionales. Es menester instrumentar mecanismos que permitan a estas personas ejercer su derecho a votar y ser votados, por lo que se propone una fórmula de representación proporcional pura para acceder a diputaciones."

suma, en todo caso, de los candidatos de la lista "A" y la lista "B", no debería ser de treinta y cuatro, sino de treinta y tres. La norma cuestionada dispone:

"Artículo 29

"Del Congreso de la Ciudad

"...

"B. De la elección e instalación del Congreso

"1. La elección, asignación, convocatoria a elección extraordinaria y sustitución de vacantes de las diputaciones se sujetará a lo establecido en la ley aplicable. En la asignación por el principio de representación proporcional, los partidos políticos registrarán una lista parcial de diecisiete fórmulas de candidatas y candidatos por el principio de representación proporcional, lista 'A'. Los otros diecisiete espacios de la lista de representación proporcional, lista 'B', serán ocupadas de conformidad con el procedimiento que contemple la ley."

148. Como se advierte, tal como señala el partido promovente, la norma transcrita utiliza una redacción diferente para referirse a quienes integrarán cada una de las listas y en específico, respecto de la lista que denomina B, señala que será integrada de conformidad con el procedimiento que se desarrolle en la ley secundaria. En este tenor, a manera de referencia, debe acudir a la norma a la cual remite el precepto combatido, es decir, el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México—expedido con posterioridad a la presentación del presente asunto—, que al efecto establece:

"Artículo 24. Para la asignación de diputadas y diputados electos por el principio de representación proporcional se tendrán en cuenta los conceptos y principios siguientes:

"...

"III. Lista 'A': Relación de diecisiete fórmulas de candidaturas a las diputaciones: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación alternando fórmulas de género distinto de manera sucesiva, a elegir por el principio de representación proporcional, de las cuales 4 deberán estar integradas por jóvenes de 18 a 35 años;

"IV. Lista 'B': Relación de diecisiete fórmulas de candidaturas a las diputaciones que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación local emitida, comparados respecto de otras fórmulas de su propio partido en esa misma elección; con la finalidad de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de ésta lista, el segundo lugar será ocupado por la fórmula del otro género con mayor porcentaje de la votación local emitida, e irán intercalando de esta manera hasta concluir la integración de la lista.

"V. Lista definitiva, es el resultado de intercalar las fórmulas de candidatos de las listas 'A' y 'B', que será encabezada siempre por la primera fórmula de la lista 'A'. Tal intercalado podrá generar bloques de hasta dos fórmulas del mismo género, pero de diferente lista de origen. ..."

Artículo 27. Para la asignación de curules por el principio de representación proporcional se observarán las siguientes reglas:

"...

"V. Para la asignación de diputaciones de representación proporcional del Congreso de la Ciudad de México se utilizará la fórmula atendiendo las reglas siguientes:

"a) Se intercalarán las fórmulas de candidatos y candidatas de ambas listas, iniciándose con los candidatos de la lista 'A'. ..."

149. De los numerales reproducidos, se desprende que la lista "A" se forma mediante una relación de diecisiete fórmulas de candidatos a diputados: propietario y suplente del mismo género, listados en orden de prelación, alternando fórmulas de hombre y mujer de manera sucesiva. Por su parte, la lista "B" se elabora con diecisiete fórmulas de candidatos a diputados que no lograron el triunfo en la elección por el principio de mayoría relativa del distrito en el que participaron, pero que alcanzaron a nivel distrital los mayores porcentajes de la votación local emitida, respecto de otras fórmulas de su propio partido en la misma elección; y, a fin de garantizar la paridad de género, una vez que se determinó el primer lugar de la lista, el segundo será ocupado por la fórmula de otro género con mayor porcentaje de la votación local emitida, y se irán intercalando hasta concluir la integración.

150. Además, las listas "A" y "B" son provisionales y constituyen la base para integrar la lista definitiva, intercalando las fórmulas de candidatos de ambas

listas, cuyo número dependerá de la cantidad de diputaciones que deban asignarse a cada uno de los partidos políticos, en función del porcentaje de votación recibida.

151. De esta forma, se explica que el artículo 29, apartado B, numeral 1, de la Constitución Local distinga entre las diecisiete fórmulas de candidatos a diputados registrados por los partidos en la lista "A" y los diecisiete "espacios" de la lista "B", que serán ocupados en su momento —una vez conocidos los resultados de la votación— por las fórmulas de candidatos que surjan de la competencia en los distritos y que no hubieran obtenido el triunfo, pero hubieran alcanzado los más altos porcentajes de votación distrital.

152. Por otro lado, aun cuando la suma de los candidatos de ambas listas, en principio, debería corresponder al número de diputaciones de representación proporcional (treinta y tres), lo cierto es que se trata sólo de listas provisionales, de las que se tomarán a quienes, conforme a los resultados de la votación, integrarán la lista definitiva, por lo que a juicio de este Pleno, resulta irrelevante que la suma de integrantes de ambas listas rebase el número de curules a repartirse por el indicado principio, lo que en ningún modo actualiza una violación al principio de certeza en materia electoral, en tanto que el legislador local cuenta con un amplio margen de configuración para la conformación de las listas y los participantes en el proceso conocen con claridad esos lineamientos.

153. Consecuentemente, resultan infundados los argumentos de invalidez que plantea el partido accionante y debe reconocerse la validez del numeral 1 del apartado B del artículo 29 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

154. Finalmente, el Partido MORENA también expone que existe una deficiente regulación en la segunda parte del párrafo 2 del apartado A del artículo 29 de la Constitución Local, pues deja de considerar al "voto directo" como una característica del sufragio.

155. A fin de analizar este argumento, debe tenerse en cuenta que el artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal⁷⁸

⁷⁸ "II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años."

prevé que la Constitución Política de la Ciudad de México deberá ajustarse a las bases que el propio ordenamiento supremo le delinea, entre las que se ubica, para lo que al caso interesa, que los integrantes del Congreso Local serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Como se aprecia, el Constituyente Permanente confirió de manera expresa la característica de "directo" al voto en la elección de diputados al Congreso de la Ciudad de México.

156. En este orden, si bien la norma impugnada es omisa en señalar como característica del sufragio el que sea directo, lo cierto es que esta circunstancia no afecta su validez, pues el hecho de que no le atribuya esa condición específica no quiere decir que en el régimen normativo de la Ciudad de México el voto carezca de esa cualidad, pues ésta le es atribuida de manera expresa y directa por la Constitución Federal, de ahí que el precepto combatido deba entenderse de manera sistemática con la Norma Suprema en cuanto a considerar como un atributo del sufragio el que sea directo. Así, a juicio de este Tribunal Pleno el anterior argumento deviene infundado y, por ende, debe reconocerse la validez del precepto analizado al tenor de la interpretación señalada.

157. Finalmente, derivado de lo expuesto en este apartado, procede reconocer la validez del artículo 29, apartados A, numeral 2 y B, numerales 1 y 2, inciso a), de la Constitución de la Ciudad de México.

Tema 4. Régimen de elección de las alcaldías.

158. El Partido Nueva Alianza solicitó la declaración de invalidez del artículo 53, apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 53

"Alcaldías

"A. De la integración, organización y facultades de las alcaldías

"...

"3. Las personas integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con la persona candidata a alcalde o alcaldesa y después con las y los concejales y sus respectivos suplentes, **donde cada uno represen-**

tará una circunscripción dentro de la demarcación territorial. Las fórmulas estarán integradas por personas del mismo género, de manera alternada, y deberán incluir personas jóvenes con edad entre los 18 y 29 años de edad, de conformidad con la ley de la materia.

"La ley en la materia establecerá las bases y procedimientos para garantizar su cumplimiento.

"En ningún caso el número de las y los concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince, ni se otorgará registro a una planilla en la que algún ciudadano aspire a ocupar dos cargos de elección popular dentro de la misma. ..."

159. En el caso concreto, el partido accionante sostiene que el artículo impugnado en las porciones normativas resaltadas, violenta las reglas que para el principio de representación proporcional en las alcaldías de la Ciudad de México establece el artículo 122, apartado A, fracción VI, inciso a), de la Constitución Federal, al preverse: i) la existencia de circunscripciones al interior de las demarcaciones territoriales; y, ii) que las planillas de concejales deban estar integradas por representantes de cada una de esas circunscripciones. En su concepto, con esos elementos una vez que los partidos políticos conformen sus listas cerradas de candidatos a esos cargos por el principio de representación proporcional, se verán obligados a colocar en mejor lugar a algunos respecto de otros, con lo que se generará un criterio de marginación injustificado entre las circunscripciones internas de cada demarcación territorial, si se toma en cuenta precisamente, que cada candidato representa a una de esas circunscripciones.

160. De igual manera argumenta que no corresponde a una entidad federativa incorporar un criterio novedoso de división electoral territorial, pues ello deriva en una transgresión al ámbito competencial del Instituto Nacional Electoral, pues en todo caso, a dicho órgano es a quien corresponde delimitar las circunscripciones al interior de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

161. Previo al análisis correspondiente, debe señalarse que el partido promovente al inicio del concepto de invalidez que se analiza, indicó que combatía el artículo "53o., numeral 13", de la Constitución Política de la Ciudad de México; sin embargo, de la lectura de su escrito inicial se advierte que lo efectivamente impugnado es el artículo 53, apartado A, numeral 3, en la parte resaltada en la transcripción precedente, pues es sobre el que dicho instituto político expresa sus conceptos de invalidez. En esta tesitura, de conformidad

con el primer párrafo del artículo 71 de la ley reglamentaria de la materia,⁷⁹ debe corregirse la cita realizada por el promovente, por lo que en este apartado será materia de estudio el artículo 53, apartado A, numeral 3, del citado ordenamiento local.

162. Una vez precisado lo anterior y a fin de analizar los argumentos de invalidez hechos valer, debe puntualizarse de manera breve que con motivo de la reforma a diversos preceptos de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, se reconfiguró el estatus constitucional del entonces denominado Distrito Federal, a fin de otorgarle la calidad de entidad federativa bajo la nomenclatura de Ciudad de México; derivado de ese reconocimiento, se diseñó una nueva configuración en cuanto a su estructura orgánica y de gobierno interno, de la cual destaca, para lo que al caso interesa, la erección de las denominadas "*demarcaciones territoriales*".

163. Dichas demarcaciones, de conformidad con lo que señala el artículo 122, apartado A, fracción VI, de la Constitución Federal,⁸⁰ constituyen la base

⁷⁹ "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."

⁸⁰ "VI. La división territorial de la Ciudad de México para efectos de su organización político administrativa, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales, serán definidos con lo dispuesto en la Constitución Política local.

"El gobierno de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México estará a cargo de las alcaldías. Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, la Legislatura aprobará el presupuesto de las alcaldías, las cuales lo ejercerán de manera autónoma en los supuestos y términos que establezca la Constitución Política Local.

"La integración, organización administrativa y facultades de las Alcaldías se establecerán en la Constitución Política y leyes locales, las que se sujetarán a los principios siguientes:

"a) Las alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

de la división territorial y de la organización político-administrativa de la Ciudad de México y, para tal efecto, se erige como su órgano de gobierno a las alcaldías. De esta manera, la integración, organización administrativa y facultades de dicho órgano deberán establecerse en la Constitución Política y leyes locales, ordenamientos que se encuentran sujetos a los principios que al efecto señala la propia Constitución Federal.

164. En relación con la integración y forma de elección de los diversos integrantes de ese órgano de gobierno, la propia Norma Fundamental prevé las bases que obligatoriamente deben adoptar tanto la Constitución como las leyes locales en la materia, a saber:

- Las alcaldías se integran por un alcalde y por un concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años.
- Los integrantes de la alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, ini-

"b) La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de alcalde y concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"c) La administración pública de las demarcaciones territoriales corresponde a los alcaldes.

"La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá la competencia de las alcaldías, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

"Sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la Ciudad de México, corresponderá a los Concejos de las Alcaldías aprobar el proyecto de presupuesto de egresos de sus demarcaciones, que enviarán al Ejecutivo local para su integración al proyecto de presupuesto de la Ciudad de México para ser remitido a la Legislatura. Asimismo, estarán facultados para supervisar y evaluar las acciones de gobierno, y controlar el ejercicio del gasto público en la respectiva demarcación territorial.

"Al aprobar el proyecto de presupuesto de egresos, los Concejos de las Alcaldías deberán garantizar el gasto de operación de la demarcación territorial y ajustar su gasto corriente a las normas y montos máximos, así como a los tabuladores desglosados de remuneraciones de los servidores públicos que establezca previamente la Legislatura, sujetándose a lo establecido por el artículo 127 de esta Constitución.

"d) La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las bases para que la ley correspondiente prevea los criterios o fórmulas para la asignación del presupuesto de las demarcaciones territoriales, el cual se compondrá, al menos, de los montos que conforme a la ley les correspondan por concepto de participaciones federales, impuestos locales que recaude la hacienda de la Ciudad de México e ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

"e) Las demarcaciones territoriales no podrán, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

"f) Los Alcaldes y Concejales deberán reunir los requisitos que establezca la Constitución Política de la Ciudad de México."

ciando con el candidato a alcalde y después los concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Local.

- En ningún caso el número de concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince.

- Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo.

- Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales.

165. Como se aprecia, la Constitución Federal establece los lineamientos que tanto la norma impugnada como la legislación secundaria deben establecer para la elección de los miembros de las alcaldías, en su carácter de órgano colegiado que ejerce las funciones de gobierno de las demarcaciones territoriales.

166. Así, para efectos electorales, se entiende que para conformar una alcaldía se vota por una planilla de candidatos y no de forma individual por cada persona que la integra. Por tanto, no se trata de la nominación o elección a un cargo de carácter unipersonal en el que se vote por una persona en específico, sino de la elección entera de un órgano de gobierno mediante una planilla predefinida, a través del principio de mayoría relativa, y la cual se complementará mediante la elección de concejales por el principio de representación proporcional, en el número que corresponda a cada demarcación territorial.

167. Como se precisó al inicio de este apartado, el instituto político promovente solicita la declaración de invalidez del precepto impugnado en la porción normativa que prevé "**donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial**" pues según se advierte del análisis integral de su concepto de invalidez, dicho enunciado introduce un elemento no previsto en la Constitución Federal que distorsiona el sistema previsto para la elección de los miembros de las alcaldías de la Ciudad de México, pues para dichos efectos cada demarcación territorial deberá dividirse en tantas circunscripciones como concejales deban elegirse por el principio de mayoría relativa.

168. A efecto de analizar el anterior argumento, debe estudiarse el sistema que la norma combatida creó para la elección de las alcaldías de la

Ciudad de México, para lo cual deberá tomarse en cuenta la interpretación sistemática tanto del texto del numeral 3 impugnado, como también el contenido de los numerales 4 y 5⁸¹ del propio artículo 53, apartado A.

169. De esta manera, dichos órganos de gobierno local se elegirán conforme a los siguientes lineamientos:

- **A.** Los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo.

- **B.** El número máximo de concejales a elegir no podrá ser menor de diez, ni mayor de quince, según corresponda a cada demarcación territorial.

- **C.** Las planillas de candidatos por el principio de mayoría relativa estarán conformadas, según corresponda, entre siete y diez candidatos, de la siguiente manera:

C.1. Las planillas se ordenan en forma progresiva.

C.2. Inician con la persona candidata a alcalde.

C.3. Y posteriormente con los concejales y su respectivo suplente.

C.4. Cada concejal representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial.

C.5. Las fórmulas (candidato propietario y suplente) estarán integradas por personas del mismo género.

⁸¹ "Artículo 53

"Alcaldías

"A. De la integración, organización y facultades de las alcaldías

"...

"4. Las y los integrantes de los concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de las y los concejales.

"5. El número de concejales de representación proporcional que se asigne a cada partido, así como a las candidaturas independientes, se determinará en función del porcentaje de votos efectivos obtenidos mediante la aplicación de la fórmula de cociente y resto mayor, bajo el sistema de listas cerradas por demarcación territorial. En todo caso la asignación se hará siguiendo el orden que tuvieron las candidaturas en la planilla correspondiente, respetando en la prelación de la lista el principio de paridad de género."

C.6. Las fórmulas se incluirán en la planilla de manera alternada.

C.7. Las fórmulas deberán incluir personas jóvenes entre los 18 y los 29 años de edad.

D. Para que los partidos políticos o las candidaturas independientes tengan derecho a la asignación de concejales por el principio de representación proporcional, se tomará en cuenta:

D.1. El porcentaje de votos efectivos obtenidos.

D.2. Y la aplicación de la fórmula de cociente y resto mayor.

E. La asignación de concejales se realizará bajo el sistema de listas cerradas por cada demarcación territorial.

F. En todo caso la asignación se hará siguiendo el orden que tuvieron las candidaturas en la planilla correspondiente, respetando en la prelación de la lista el principio de paridad de género.

170. Como se observa, la Constitución de la Ciudad de México, siguiendo los lineamientos de la Constitución Federal, previó que la elección de los integrantes de las alcaldías locales se verificaría mediante los principios de mayoría relativa y representación proporcional, estableciendo los lineamientos que han quedado señalados.

171. Ahora, como quedó señalado en el considerando que antecede, este Alto Tribunal ha sustentado que las entidades federativas gozan de un amplio margen de libertad legislativa para configurar sus sistemas electorales, siempre y cuando no introduzcan elementos que resulten irrazonables, pues de serlos resultarían inconstitucionales.

172. Así, este Tribunal Pleno estima que la porción normativa, cuya invalidez se demanda, al prever que cada concejal representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial, no resulta contraria al texto de la Constitución Federal, pues el diseño de esta modalidad para la elección de integrantes de las alcaldías, esto es, que las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México⁸² deberán dividirse en tantas circunscripciones como con-

⁸² "Artículo 52

"Demarcaciones territoriales

"...

cejales de mayoría relativa deban elegirse –entre siete y diez–, para que cada concejal la represente cae, precisamente, en ese ámbito de libertad configurativa de la que goza el Constituyente de la Ciudad de México.

173. De igual manera, dicha previsión se estima razonable, puesto que al preverse que cada concejal representará a la circunscripción en la que será electo, a juicio de este Tribunal Pleno, se genera un vínculo entre el propio concejal y una circunscripción específica, lo cual facilitará la participación de la ciudadanía y su comunicación con las autoridades además de la rendición de cuentas de los concejales y su evaluación, incluso, para efectos de su eventual reelección; lo anterior, sin perjuicio de que los miembros de la alcaldía representan a todos los habitantes de la demarcación.

174. En consecuencia, y al resultar infundado el concepto de invalidez planteado por el Partido Nueva Alianza, lo procedente es reconocer la validez del artículo 53, apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Tema 5. Supuestos de nulidad de elecciones.

175. El procurador general de la República solicitó la declaración de invalidez del artículo 27, apartado D, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual es del siguiente tenor:

"Artículo 27

"Democracia representativa

"...

"D. Sistema de nulidades en materia electoral y de participación ciudadana.

"...

"2. Sin perjuicio de las causales específicas que prevea la ley de la materia, será nula la elección o el proceso de participación ciudadana en el que se acredite la existencia de violencia política de género e irregularidades gra-

"4. La Ciudad de México está integrada por las siguientes demarcaciones territoriales: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco."

ves durante las diversas etapas del proceso electoral que violenten los principios previstos en esta Constitución, incluyendo la compra o coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias, el desvío de recursos públicos con fines electorales, la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, el rebase de topes de gastos de campaña y la violencia política."

176. El promovente sostiene que el anterior numeral violenta los artículos 41, fracción VI, 122, apartado A, y 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer requisitos distintos a los previstos por el propio ordenamiento supremo para la nulidad de una elección.

177. Sustenta su argumento en que el primero de los preceptos fundamentales que menciona, constituye el parámetro de regularidad constitucional en el caso, pues establece las bases sobre las cuales se desarrollan todos los procesos electorales del país y en específico ordena el establecimiento de un sistema de medios de impugnación y delinea los supuestos de procedencia para la declaración de nulidad de una elección por violaciones graves, dolosas y determinantes, los cuales operan tanto para los comicios federales como locales, y reserva a la ley general el desarrollo de ese sistema. Por ello, estima que el artículo impugnado, al agregar determinados supuestos normativos, fija un parámetro distinto de nulidad de elección al dispuesto por la Constitución Federal.

178. Estima que las condiciones de gravedad de las violaciones establecidas en la Norma Suprema como presupuesto de la anulación de un proceso electoral, constituyen una calificación de la más alta jerarquía jurídica que no pueden soslayar las entidades federativas en su normatividad constitucional, ni los Congresos Federal y Estatales mediante legislación secundaria, pues se vulnerarían el principio de seguridad jurídica y el sistema democrático de gobierno mexicano.

179. Aduce también que los diversos supuestos contenidos en el precepto combatido, si bien son fenómenos reprochables, en realidad son variables exógenas pero no determinantes para decretar la nulidad de una elección.

180. A efecto de analizar el anterior planteamiento, debe señalarse que el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal⁸³ prevé que deberá esta-

⁸³ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en

blecerse un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales. Tal sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y protegerá los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación. Al efecto, dicho precepto fundamental ordena que en la ley se establezca un sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos: **a)** se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; **b)** se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y, **c)** se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. El propio numeral de manera expresa señala que dichas violaciones deben acreditarse de manera objetiva y material y se presumirán que las mismas son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primer y el segundo lugar de la respectiva elección, sea menor al cinco por ciento.

181. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, incisos b), l) y m),⁸⁴ de la propia Constitución Federal, el cual resulta aplicable al régimen electoral de

los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

"...

"VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

"En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.

"La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos:

"a) Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;

"b) Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;

"c) Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

"Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada."

⁸⁴ "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:

"...

la Ciudad de México, por disposición expresa del diverso 122, apartado A, fracción IX,⁸⁵ de la propia Norma Fundamental, señala que en las Constituciones y leyes de las entidades federativas debe garantizarse que en el ejercicio de la función electoral sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad y que se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad; particularizando que se deberán señalar los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación y que se deberán de fijar las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos –las cuales deben entenderse referidas, para el caso de la Ciudad de México, a las elecciones de jefe de Gobierno, de diputados y de integrantes de las Alcaldías– así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales.

182. De lo anterior, se tiene que respecto al sistema de medios de impugnación y de nulidad para las elecciones federales y locales rigen las siguientes premisas normativas de orden constitucional:

a) La Federación y las entidades de la República, en sus respectivos ámbitos de competencia, están obligadas a establecer un sistema de medios de impugnación para todos los actos y resoluciones electorales, en los que se garanticen los principios rectores en materia electoral, los derechos político-

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

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

"...

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales."

⁸⁵ "Artículo 122. ...

"A

"...

"IX. La Constitución y las leyes de la Ciudad de México deberán ajustarse a las reglas que en materia electoral establece la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución y las leyes generales correspondientes."

electorales y se respete el principio de definitividad de las distintas etapas de los procesos electorales.

b) Para los procesos electorales federales y locales, se tiene la obligación de prever un sistema de nulidad de las elecciones por violaciones graves, dolosas y determinantes cuando: i) se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado; ii) se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y, iii) se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

c) Estas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Además de que se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar en la elección que corresponda sea menor al cinco por ciento.

d) Adicionalmente, en lo que respecta a los Estados y la Ciudad de México, en el sistema de medios de impugnación que se implemente se deberán señalar los supuestos y reglas de los recuentos totales o parciales de votación en los ámbitos administrativo y judicial, así como especificar las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos que se consideren pertinentes.

183. Ahora, en cuanto al régimen propio de los sistemas de medios de impugnación y en específico el de nulidad de elecciones en las entidades federativas, este Tribunal Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015⁸⁶ estableció los lineamientos constitucionales que rigen a esas figuras, en los siguientes términos:

"Este Tribunal Pleno entiende entonces **que por lo que hace a las entidades federativas, existe la obligación de prever un sistema de medios de impugnación que incluya recuento de votos y causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos bajo un régimen de libertad configurativa.** Sin embargo, en conjunción con este poder legislativo de ejercicio obligatorio, **la Constitución Federal impone el mandato de contemplar en este sistema de impugnación y de nulidades ciertas causales de violación específicas.** El texto de la frac-

⁸⁶ Resuelta el 11 de febrero de 2016, por unanimidad de 10 votos, en cuanto a la declaratoria de invalidez del quinto párrafo de la fracción V del artículo 49 de la Constitución del Estado de Quintana Roo, que señalaba que las violaciones que dieran lugar a la nulidad de una elección debían ser sistemáticas y generalizadas.

ción VI del artículo 41 constitucional es claro al señalar que este sistema de nulidades por determinadas violaciones graves, dolosas y determinantes será para tanto las elecciones federales y locales.

"Es decir, se prevén causales constitucionales de nulidad de elecciones que debe ser tomadas en cuenta o aplicadas de manera directa por las autoridades electorales federales y locales y que, en dado caso, sus requisitos o condicionantes no podrán ser modificadas por la Legislación Local en caso de ser incorporadas a la normatividad interna. Lo que pretendió el Poder Constituyente Federal es que, al margen de las causales que el legislador estatal considere prudentes para anular las elecciones de gobernador, diputados e integrantes de Ayuntamientos, existen cierto tipo de violaciones en la elección que ameritarán una declaración de nulidad aplicables para todo tipo de elecciones.

"Así las cosas, la pregunta pertinente para el caso que nos ocupa es si el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, al incorporar a la norma fundamental estatal las referidas causales constitucionales de nulidad, está facultado o no para introducir nuevos elementos, requisitos o condicionantes a fin de acreditar dichas violaciones. La respuesta es negativa.

"Si bien no se trata de un conflicto de invasión de competencias, pues la Constitución Federal no reserva la regulación de esas causales para alguna legislación en particular, además de que podría decirse que las mismas son de aplicación directa desde el Texto Constitucional; lo cierto es que el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal establece las tres causales de nulidad, así como sus condiciones de aplicación: deberán ser graves, dolosas y determinantes en la elección y tendrán que ser acreditadas objetiva y materialmente.

"Estos requisitos son condiciones cualitativas y cuantitativas en torno a cuándo se actualizan las violaciones a fin de decretar la nulidad de una elección. Este Tribunal Pleno, dado que no es necesario para resolver el asunto, no abundará sobre el significado de cada uno de estos conceptos. Sin embargo, se resalta que ninguno de ellos significa que alguna de las violaciones deberán de efectuarse de manera reiterada o habitual a partir de un patrón o elemento en común ni que se deberán actualizar a lo largo de todo el proceso electoral en varias partes o en la totalidad del territorio en el que se lleva a cabo la elección."

184. De este precedente se advierten diversos elementos que resultan determinantes para dar contestación al planteamiento formulado por el procurador general de la República, pues efectivamente, este Tribunal Pleno ha

considerado que si bien el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal delinea los casos específicos que originarán la nulidad de cualquier tipo de elección, tanto para el ámbito federal como para el de las entidades federativas, lo cierto es que el artículo 116, fracción IV, inciso m), reserva a estas últimas, incluida desde luego la ahora Ciudad de México, una facultad de libre configuración para establecer en su legislación electoral local, las causales que estime prudentes para anular los diferentes tipos de elecciones, en este caso, de jefe de Gobierno, de diputados y de miembros de las alcaldías.

185. Sin embargo, en el caso, resulta fundado el concepto de invalidez planteado por el promovente; lo anterior es así porque la norma impugnada realizó una "amalgama" o confusión de causales de nulidad de una manera constitucionalmente deficiente, con lo que se genera un efecto de distorsión en su aplicación a la luz del principio de certeza en materia electoral.

186. En efecto, a juicio de este Tribunal Constitucional, la norma impugnada estableció un efecto distorsivo respecto de las causas de nulidad contempladas a nivel constitucional federal con aquellas adicionadas por la Constitución de la Ciudad de México, afectando con ello el ya mencionado principio de certeza en materia electoral, entendido como el principio rector de todas las elecciones federales y locales, en virtud del cual tanto ciudadanos, participantes, candidatos, partidos políticos y autoridades administrativas y jurisdiccionales locales y federales tengan pleno conocimiento de las reglas del juego democrático al iniciar el proceso electoral, dado que el marco legal comicial permitirá que cada etapa dentro de dicho proceso sea entendida y aceptada por todos los participantes, lo que incluye desde luego a las causales o hipótesis normativas que pueden producir la nulidad de una elección. Consecuentemente, puede observarse que a pesar del reconocimiento de libertad de configuración de la que gozan las entidades federativas para introducir ciertas causales de nulidad adicionales a las estrictamente contempladas en el artículo 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también debe observarse que de una interpretación sistemática de este último artículo con el diverso numeral 122, fracción IX, y 116, fracción IV, inciso m), de la Norma Suprema, en conjunto con el artículo 78 Bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,⁸⁷ se

⁸⁷ "Capítulo IV

"De la nulidad de las elecciones federales y locales
(Adicionado, D.O.F. 23 de mayo de 2014)

"Artículo 78 bis

"1. Las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

advierte que las causas de nulidad deben ser de aplicación estricta, taxativa y sujetas a las condicionantes constitucionales –tales como dolo, gravedad, y carácter determinante– que son de aplicación directa a cualquier supuesto de nulidad de elección que el legislador ordinario de las entidades federativas o de la Ciudad de México decida incluir en su normativa local; por tanto, se estima oportuno la reproducción del siguiente cuadro comparativo:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Constitución Política de la Ciudad de México.
<p>"Artículo 41</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)</p> <p>"VI....</p> <p>"...</p> <p>(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)</p> <p>"La ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales</p>	<p>"Artículo 27</p> <p>"Democracia representativa</p> <p>"...</p> <p>"D. Sistema de nulidades en materia electoral y de participación ciudadana</p> <p>"...</p> <p>"1. La ley contará con un sistema de nulidades a través del cual se determinarán las causales que generarán</p>

"2. Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

"3. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

"4. Se entenderá por violaciones graves, aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados.

"5. Se calificarán como dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral.

"6. Para efectos de lo dispuesto en la base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presumirá que se está en presencia de cobertura informativa indebida cuando, tratándose de programación y de espacios informativos o noticiosos, sea evidente que, por su carácter reiterado y sistemático, se trata de una actividad publicitaria dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos y no de un ejercicio periodístico.

"A fin de salvaguardar las libertades de expresión, información y a fin de fortalecer el Estado democrático, no serán objeto de inquisición judicial ni censura, las entrevistas, opiniones, editoriales, y el análisis de cualquier índole que, sin importar el formato sean el reflejo de la propia opinión o creencias de quien las emite."

o locales por violaciones **graves, dolosas y determinantes** en los siguientes casos:

"a) **Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;**

(Reformado, D.O.F. 7 de julio de 2014)

"b) **Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley;**

"c) **Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.**

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"Dichas violaciones **deberán acreditarse de manera objetiva y material.** Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada."

la invalidez de elecciones de la Jefatura de Gobierno, diputaciones locales y alcaldías, así como de los procesos de participación ciudadana en la Ciudad de México.

"2. Sin perjuicio de las causales específicas que prevea la ley de la materia, será nula la elección o el proceso de participación ciudadana en **el que se acredite la existencia de violencia política de género e irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso electoral que violenten los principios previstos en esta Constitución, incluyendo la compra o coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias, el desvío de recursos públicos con fines electorales, la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, el rebase de topes de gastos de campaña y la violencia política.**"

187. Como se observa, existen diferencias entre las causas de nulidad de fuente constitucional federal, con aquellas contempladas por la Constitución de la Ciudad de México; inclusive en su grado de comprobación jurídica; tal es el caso de la "violencia política de género" o de las "irregularidades graves durante las diversas etapas del proceso electoral que violen los principios de la

Constitución". Acto seguido, la Constitución local considera también la compra o coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales o acciones institucionales extraordinarias, el desvío de recursos públicos, la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión o el rebase de topes de gastos de campaña junto con la violencia política.

188. Debido a lo anterior, a juicio de esta Suprema Corte, la norma combatida incurre en una deficiente regulación no sólo respecto de nuevas causas de nulidad expresamente previstas en la Constitución Federal, sino también de aquellas que pretendió acoger de la propia Norma Suprema y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Por tanto, a falta de la vinculación de tales supuestos con las condicionantes constitucionales de dolo, gravedad y determinación; además de los elementos cualitativos de acreditamiento objetivo y material, lo procedente es determinar la invalidez del numeral 2, inciso D, del artículo 27 de la Constitución de la Ciudad de México, con la intención de garantizar el principio de certeza en la materia electoral.

189. Finalmente, este Tribunal Constitucional considera que si bien es cierto que la intención de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para incorporar como causas de nulidad las relativas a la violencia política de género, la compra o coacción del voto, el empleo de programas gubernamentales, el desvío de recursos públicos con fines electorales, o la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, son causas probablemente justificadas, ello no las torna en constitucionales si incurren en una deficiente regulación normativa.

190. En consecuencia, y al resultar **fundado** el concepto de invalidez planteado por la Procuraduría General de la República, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 27, apartado D, numeral 2.

Tema 6. Reelección consecutiva de diputados al Congreso de la Ciudad de México.

191. Finalmente, el procurador general de la República también solicitó la declaración de invalidez del artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, el cual prevé lo siguiente:

"Artículo 29

"Del Congreso de la Ciudad

"...

"B. De la elección e instalación del Congreso

" ...

"3. Las y los diputados al Congreso de la Ciudad de México podrán ser reelectos para un solo periodo consecutivo. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Quienes hubieren accedido al Congreso por la vía de candidaturas sin partido deberán conservar esta calidad para poder ser reelectos."

192. En sus conceptos de invalidez el promovente sostuvo en lo medular que el artículo impugnado modifica el mandato constitucional relativo a que los diputados de la Ciudad de México pueden ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos, de acuerdo con el artículo 122 de la Norma Suprema; por lo que, en su concepto, se violenta el sufragio pasivo pues se establece un límite inconstitucional, con lo que se violentan los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal y el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de ahí que deba invalidarse la porción normativa que señala: "*para un solo periodo consecutivo*".

193. A efecto de analizar el anterior planteamiento, debe señalarse que este Tribunal Pleno en diversos precedentes⁸⁸ ya se ha pronunciado sobre el tema de la reelección consecutiva de Diputados a los Congresos estatales. Al efecto en el precedente más reciente que corresponde a la acción de inconstitucionalidad 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2016 y 81/2016,⁸⁹ sobre este tema se indicó:

⁸⁸ Acción de inconstitucionalidad 126/2015 y 127/2015. Fallada el 11 de febrero de 2016, en cuanto al tema planteado, se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortíz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las consideraciones de razonabilidad y proporcionalidad, Piña Hernández, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del apartado XIII, relativo a las condiciones y requisitos para la reelección de diputados locales, punto primero, consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa "por un periodo adicional". Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

⁸⁹ Resuelta el 27 de octubre de 2016. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Condiciones adicionales para la reelección", consistente en reconocer la validez de los artículos 12, párrafo 3, inciso b), y 14, párrafo 4, inciso b), del Código Electoral

"Respecto a la reelección en el cargo de diputados locales para el caso de diputados electos como candidatos independientes, en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015 resuelta el once de febrero de dos mil dieciséis –entre otros precedentes– se sostuvo que en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal⁹⁰ se previó que las constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados hasta por cuatro periodos consecutivos.

"Asimismo, se estableció que la postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"En ese sentido, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, Primera y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral, respecto a la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores, se dijo que (páginas 111 y 112 del dictamen)

"Estas Comisiones Dictaminadoras estimamos que la reelección inmediata o elección consecutiva de legisladores trae aparejada ventajas, como son: tener un vínculo más estrecho con los electores, ya que serán éstos los que ratifiquen mediante su voto, a los servidores públicos en su encargo, y ello abonará a la rendición de cuentas y fomentará las relaciones de confianza entre representantes y representados, y profesionalizará la carrera de los legisladores, para contar con representantes mayormente calificados para desempeñar sus facultades, a fin de propiciar un mejor quehacer legislativo

para el Estado de Coahuila de Zaragoza. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

⁹⁰ Artículo 116. ...

"II. ...

"Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

en beneficio del país; lo que puede propiciar un mejor entorno para la construcción de acuerdos.

"Aunado a lo anterior, la ampliación de tal temporalidad fortalecerá el trabajo legislativo y permitirá dar continuidad y consistencia a las funciones inherentes de las Cámaras respectivas.

"En ese sentido, los integrantes de estas Comisiones Unidas estimamos necesario señalar las características de la elección consecutiva de legisladores que para tal efecto se regularán en el Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Los senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos, para sumar 12 años en el ejercicio del encargo.

"Igualmente, se propone que si un legislador busca la reelección, tendrá que hacerlo por la misma vía que llegó al ejercicio del encargo; es decir, por el mismo partido político que lo postuló, sin que puedan hacerlo a través de candidatura independiente o, en caso de ser candidato independiente, tendrá que hacerlo con ese mismo carácter, sin poder ser postulado por un partido político o coalición alguna.

"De igual manera, se propone que en las Constituciones de los Estados pueda establecerse la elección consecutiva de los diputados locales, ajustándose al modelo federal en términos de la propuesta de reformas al artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"...

"Con base en ello se sostuvo que las entidades federativas están obligadas a introducir en sus ordenamientos constitucionales la elección consecutiva de los diputados de sus legislaturas; sin embargo, se les otorgó libertad configurativa para establecer la regulación pormenorizada de esta posibilidad de reelección.

"Lo anterior bajo las limitantes de que la elección consecutiva sea hasta por cuatro periodos y que la postulación del diputado que se pretenda reelegir podrá hacerse vía candidatura independiente siempre y cuando haya sido electo mediante ese mecanismo de participación política (posibilidad que se desprende implícitamente del Texto Constitucional), o sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coali-

ción que lo hubiere postulado, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

"Por lo que, en consecuencia, con excepción de estas dos limitaciones impuestas constitucionalmente, los Estados tienen libertad de configuración legislativa para regular el régimen de la elección consecutiva de los diputados, incluido el número de periodos adicionales, siempre y cuando las disposiciones cumplan, como cualquier otra, con criterios de proporcionalidad y razonabilidad."

194. De estos precedentes se obtiene que este Pleno en forma mayoritaria ha interpretado el artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Federal en el sentido que los Estados de la República gozan de cierta libertad de configuración para regular la elección consecutiva de los diputados en las Legislaturas Locales, incluido el número de periodos adicionales para ello. No obstante, no debe perderse de vista que tanto los lineamientos como las interpretaciones del citado numeral fundamental, operan de manera exclusiva para el ámbito estatal, por lo que, no necesariamente lo son para la entidad federativa Ciudad de México.

195. Efectivamente, para la Ciudad de México es el artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero, de la propia Constitución Federal, el que establece los lineamientos a seguir para efectos de la reelección legislativa, numeral que prevé:

"Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

"A. El Gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"II. ...

"En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá **que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos**. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren

postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

196. Del numeral preinserto se advierte que la Ciudad de México goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior, conforme a las bases que para tal efecto establezca la propia Norma Fundamental, la cual impone como un mandato directo al legislador constitucional de la Ciudad de México, el establecer en dicho ordenamiento el derecho de los diputados a la Legislatura Local de poder ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos.

197. En efecto, la regulación expresa de la figura de la reelección legislativa para el ámbito de la Ciudad México guarda una diferencia sustantiva con lo que la propia Constitución Federal prevé para el resto de las entidades federativas, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

"Artículo 116, fracción II, párrafo segundo	"Artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero
<p>"Las Constituciones Estatales <u>deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos.</u></p> <p>La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."</p>	<p>"En la Constitución Política de la Ciudad de México <u>se establecerá que los diputados a la Legislatura</u> podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."</p>

198. En efecto, la nota distintiva entre ambas normas fundamentales es que las Constituciones de los Estados deberán establecer un sistema de "elección consecutiva" de sus diputados hasta por cuatro periodos consecutivos; en contraste, para la Constitución de la Ciudad de México la manera en que el Constituyente Federal redactó el precepto, da lugar a un régimen obligatorio que garantice "a los ciudadanos que aspiren a ser, o que tengan la calidad de diputados" que podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. Así, a diferencia del artículo 116 en donde el mandato se cumple cuando se establece dicha elección consecutiva con los elementos que este Pleno ha estable-

cido; en el artículo 122 el mandato está relacionado directamente con el derecho político al sufragio pasivo de los ciudadanos, lo cual se vincula con el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal⁹¹ y con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁹² tal como lo sostuvo la Procuraduría General de la República.

199. En razón de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que los criterios emitidos a propósito del sistema de elección consecutiva para las Legislaturas de los Estados, no le son aplicables a la Ciudad de México, por lo que, el control de regularidad constitucional del artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución Local, cuya invalidez se demanda, se llevará a cabo en contraste con el artículo 122 constitucional, por ser éste el que regula en específico esa figura para el ámbito de esa entidad federativa, en relación con los numerales fundamental y convencional referidos al final del párrafo que antecede.

200. En este orden, tanto la Constitución Federal como la Convención Americana reconocen el derecho humano de participación política a ser vota-

⁹¹ "Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

(Reformada, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación."

⁹² "Artículo 23. Derechos Políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

⁹³ En el caso, resulta ilustrativo el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis P./J. 83/2007, "DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVEÉ.—Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmen-

do o electo para ocupar un cargo de elección popular⁹³ siempre que se cuente con las calidades que al efecto establezca la ley respectiva; por su parte, el artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, como ya se dijo, garantiza a los ciudadanos que aspiren a ser, o que tengan la calidad de diputados al Congreso de la Ciudad de México, que podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos.

201. Desde esta perspectiva, no puede entenderse que la preposición "hasta" contenida en el citado numeral fundamental, esté confiriendo al Legislador Local la facultad para prever en la Constitución impugnada un número inferior de elecciones consecutivas; sino que está referida al número máximo de veces en que un diputado local puede ser electo. Esto es, la expresión "*hasta por cuatro periodos consecutivos*" establece el derecho del ciudadano de tener la posibilidad de decidir buscar la elección en el cargo y de lograrlo, sólo poder hacerlo hasta en cuatro ocasiones.

202. Así, cuando el artículo impugnado señala que: "Las y los diputados al Congreso de la Ciudad de México podrán ser reelectos para un solo periodo consecutivo", se está contraviniendo, por un lado el mandato constitucional expreso –artículo 122– de garantizar en la Constitución de la Ciudad de México la posibilidad de que los diputados puedan ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos, lo que a su vez se traduce en una limitación injustificada al derecho fundamental al voto pasivo de los ciudadanos de esa entidad federativa, que no encuentra asidero en la Norma Fundamental.

203. Al efecto, resultan aplicables las consideraciones sustentadas por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014,⁹⁴ en la que, a propósito de las restricciones de derechos de naturaleza político-electoral –en ese caso al sufragio activo–, lo siguiente:

"A mayor abundamiento, sólo el Poder Constituyente puede prever de forma taxativa las restricciones o la suspensión de los derechos reconocidos

te garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional."

⁹⁴ Fallada el 2 de octubre de 2014, por unanimidad de 10 votos en el apartado de referencia. Párrafo 109 de dicha sentencia.

en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en el entendido de que la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria y de ninguna manera se puede delegar, declinar o auto-rizar dicha competencia sustantiva a los Congresos de las entidades federativas."

204. Conforme a este precedente los límites y las restricciones a los derechos humanos de fuente nacional o internacional, deben estar reconocidos de manera expresa por la Norma Suprema, pues a ella corresponde su establecimiento.⁹⁵

205. De esta suerte, si como en el caso, es la propia Constitución Federal la que establece la permisión de la elección consecutiva de diputados al Congreso de la Ciudad de México y, a su vez, es la que posibilita al ciudadano para acceder a ella hasta por cuatro periodos consecutivos, entonces no es dable al legislador constitucional local prever un límite injustificado al derecho al sufragio pasivo, como es un número menor de reelecciones.

206. En consecuencia al haber resultado fundado el concepto de invalidez hecho valer, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México en la porción normativa que señala: "***... para un solo periodo consecutivo.***"

⁹⁵ Tesis P. /J. 20/2014, "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.—El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano."

VIII. Efectos

207. 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,⁹⁶ las declaratorias de invalidez a que se contrae la presente resolución, surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive al representante legal de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin menoscabo de que este fallo se notifique a todas las partes en esta acción de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Exclusivamente en la materia de las impugnaciones sobre el proceso legislativo y las relacionadas con la materia electoral, son parcialmente procedentes y parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad acumuladas.

SEGUNDO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 15/2017, promovida por el Partido Político MORENA, en relación con los artículos 25, apartados C, numeral 1, y F, numeral 2, 29, apartado B, numeral 3, y 69, numeral 5, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

TERCERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 16/2017, promovida por el Partido Nueva Alianza, respecto de los artículos 5, 15, 17, 19, 42, 54 y 55 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

⁹⁶ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos 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;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

CUARTO.—Se reconoce la validez del proceso legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, publicada el cinco de febrero de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, así como en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

QUINTO.—Se reconoce la validez de los artículos 29, apartados A, numeral 2, y B, numerales 1 y 2, inciso a), y 53, apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México.

SEXTO.—Se declara la invalidez de los artículos 27, apartado D, numeral 2, y 29, apartado B, numeral 3, en la porción normativa 'para un solo periodo consecutivo', de la Constitución Política de la Ciudad de México.

SÉPTIMO— Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia tanto al representante legal de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; sin menoscabo de que este fallo se notifique a todas las partes en esta acción de inconstitucionalidad.

OCTAVO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

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 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 I, II, III y IV relativos, respectivamente, a la materia de la presente resolución, al trámite, a la competencia y a la oportunidad.

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 con reserva en consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, relativo a la legitimación de los promoventes. El Ministro Gu-

tiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con reserva en consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su parte cuarta, consistente en desestimar la causa de improcedencia hecha valer por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el jefe de Gobierno en la Ciudad de México, al considerar que no se pueden considerar como órganos emisor y promulgador de la Constitución impugnada.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos en contra de consideraciones, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales en contra de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su parte primera, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 15/2017, en relación con los artículos 25, apartados C, numeral 1, y F, numeral 2, y 69, numeral 5, párrafos primero y tercero, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su parte tercera, consistente en sobreseer, de manera oficiosa, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017, en relación con el artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 16/2017, en relación con los artículos 5, 15, 17, 19, 42, 54 y 55 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se expresó una mayoría de nueve votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, en el sentido de determinar que este es el momento oportuno para analizar la consulta a las personas con discapacidad como violación al procedimiento legislativo que derivó en la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz 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. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas. Los señores Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con reservas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a las personas con discapacidad. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Piña Hernández y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la actuación de la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no modificó el número de votos necesarios para la aprobación de dicha Constitución.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Por mayoría de diez 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., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, se reconoció la validez del artículo 29, apartado A, numeral 2, en las porciones normativas "33", de la Constitución Política de la Ciudad de México, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado "Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México", en su parte primera. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular.

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 apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado "Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México", en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez del artículo 29, apartado A, numeral 2, en la porción normativa "Las diputaciones serán electas en su totalidad cada tres años, mediante el voto universal, libre y secreto", de la Constitución Política de la Ciudad de México, al tenor de la interpretación sistemática propuesta.

Por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, se reconoció la validez del artículo 29, apartado B, numeral 1, en su segunda porción normativa "diecisiete", de la Constitución Política de la Ciudad de México, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado "Principio de re-

presentación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México", en su parte tercera. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron a favor del proyecto, por la invalidez propuesta. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

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 apartándose de algunas consideraciones alusivas a la sobrerrepresentación, Piña Hernández apartándose de consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado "Principio de representación proporcional en la integración del Congreso de la Ciudad de México", en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 29, apartado B, numeral 2, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Los Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, se reconoció la validez del artículo 53, apartado A, numeral 3, párrafo primero, en la porción normativa "donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial", de la Constitución Política de la Ciudad de México, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Régimen de elección de las Alcaldías". Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron a favor del proyecto, por la invalidez propuesta.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 5, denominado "Supuestos de Nulidad de elecciones", consistente en declarar la invalidez del artículo 27, apartado D, numeral 2, de la Constitución Política de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó por la invalidez únicamente de la porción normativa "el desvío de recursos públicos con fines electorales, la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, el rebase de topes de gastos de campaña". La señora Ministra Luna Ramos votó con la propuesta

del proyecto, excepto por la porción normativa "que se acredite la existencia de violencia política de género". El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6, denominado "Reelección consecutiva de Diputados al Congreso de la Ciudad de México", consistente en declarar la invalidez del artículo 29, apartado B, numeral 3, en la porción normativa "para un sólo periodo consecutivo", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo séptimo:

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 apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en 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 tanto al representante legal de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sin menoscabo de que este fallo se notifique a todas las partes en esta acción de inconstitucionalidad.

En relación con el punto resolutivo octavo:

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.

El señor Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P/J. 69/98, P/J. 129/99, P/J. 94/2001, P/J. 74/2003, P/J. 83/2007, P/J. 17/2010, P/J. 32/2010, P. XVI/2005, P/J. 67/2011 (9a.), P/J. 4/2013 (10a.), P/J. 19/2013 (9a.) y P/J. 20/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria,

aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos VIII, noviembre de 1998, página 189, X, noviembre de 1999, página 791, XIV, agosto de 2001, página 438, XVIII, diciembre de 2003, página 535, XXVI, diciembre de 2007, página 984, XXXI, febrero de 2010, página 2312, XXXI, marzo de 2010, página 2501 y XXI, mayo de 2005, página 905; y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros I, Tomo 1, octubre de 2011, página 304, XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 196, XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 180, y 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 2017.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 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 20 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

Al resolver este asunto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó declarar la **invalidez** del artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México en la porción normativa que señala: "... *para un solo periodo consecutivo*", en razón de que si bien, en diversas ocasiones se ha establecido que conforme al artículo 116, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados tienen cierta libertad configurativa respecto al número de periodos adicionales en que son elegibles los diputados de las Legislaturas Locales; el artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero, reguló de manera expresa que: "*en la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos*", dando así lugar a un régimen obligatorio y no confiriendo, al legislador local, la facultad de regular un número inferior de reelecciones.

Si bien comparto la decisión mayoritaria, no comparto las razones que la sustentan, pues considero, contrario a lo que se expresa en la sentencia, que lo regulado por la Constitución Federal en el artículo 116, fracción II, párrafo segundo,¹ en relación con

¹ "**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"II. El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

"Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La pos-

la elección consecutiva de los diputados no es distinto de lo regulado en el artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero.²

Desde la acción de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014,³ de la que fui ponente, consideré que el artículo 116, fracción II, segundo párrafo,⁴ de la Constitución Federal, debía ser interpretado en el sentido de que las entidades federativas tenían que establecer forzosamente cuatro periodos consecutivos de reelección. Sin embargo, en aquella ocasión la propuesta no alcanzó la votación necesaria y fue desestimada.⁵

Posteriormente, el tema se volvió a poner a consideración de este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015⁶ y se determinó, como crite-

tulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

² "Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"...

"II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

"...

"En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

³ Fallada por el Tribunal Pleno el veintidós de septiembre de dos mil catorce.

⁴ "Artículo 116. ...

"II.

"Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados, **hasta por cuatro periodos consecutivos**. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

⁵ Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza y **yo (ponente)**, votamos **a favor de la propuesta**.

Los Ministros Luna Ramos, Sánchez Cordero de García Villegas, Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Pérez Dayán, **en contra de la propuesta**, al considerar que el artículo 116, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución Federal, al establecer la elección consecutiva de los diputados a las Legislaturas de los Estados **hasta** por cuatro periodos consecutivos; significaba la imposición de un tope de ocasiones para que se pueda reelegir un diputado (cuatro), sin que ello implique que la reelección deba realizarse en cuatro ocasiones.

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno el once de febrero de dos mil dieciséis por mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de las

rio mayoritario, que los Estados cuentan con libertad configurativa para regular dicha figura y que la locución "*hasta cuatro*" se refiere a que los Estados pueden regular el número de reelecciones sin sobrepasar el número de cuatro, pero no les es obligatorio establecer cuatro, ya que es un tope y no un número de veces determinado. Yo voté en contra.

Así, bajo el criterio que he sostenido en los precedentes citados, comparto la interpretación que este Pleno realiza del artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero,⁷ al considerar que la Constitución de la Ciudad de México debe garantizar a los diputados la posibilidad de que sean electos, siempre, hasta por cuatro periodos consecutivos de reelección, sin que el número cuatro represente un tope máximo sino un número fijo de posibles periodos de elección.

Bajo este entender es que, coincidiendo con lo resuelto por este Tribunal Pleno, en torno a la invalidez del artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México en la porción normativa que señala "... *para un solo periodo consecutivo*",⁸ pues, reitero, dicha reelección tendría que poderse prorrogar forzosamente hasta por

consideraciones de razonabilidad y proporcionalidad, Piña Hernández, Medina Mora I. y Pérez Dayán, respecto del apartado XIII, relativo a las condiciones y requisitos para la reelección de diputados locales, punto primero, consistente en reconocer la validez del artículo 57, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en la porción normativa "por un periodo adicional". Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y **presidente Aguilar Morales** votaron en contra.

⁷ "**Artículo 122.** La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

"A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

"...

"II. El ejercicio del Poder Legislativo se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México, la cual se integrará en los términos que establezca la Constitución Política de la entidad. Sus integrantes deberán cumplir los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años.

"...

"En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

⁸ "**Artículo 29.** Del Congreso de la Ciudad

"...

"B. De la elección e instalación del Congreso

"...

"3. Las y los diputados al Congreso de la Ciudad de México podrán ser reelectos para un solo periodo consecutivo. La postulación deberá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato. Quienes hubieren accedido al Congreso por la vía de candidaturas sin partido deberán conservar esta calidad para poder ser reelectos."

cuatro ocasiones y no limitarse a un solo periodo, respetuosamente me aparto de las consideraciones.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 2017.

Este voto se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

I. Antecedentes

1. El diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, en el sentido de declarar parcialmente procedentes y parcialmente fundadas dichas acciones de inconstitucionalidad; sobreseer; reconocer la validez de diversos artículos de la Constitución Política de la Ciudad de México, así como del proceso legislativo que le dio origen; y declarar la invalidez de otros preceptos del mismo ordenamiento.
2. Al respecto, si bien estuve de acuerdo en la mayoría de los temas discutidos, disiento de algunas consideraciones expuestas, por los motivos que enseguida expongo.

II. Razones de disenso

Voto particular

3. **Tema 1. Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas.** De manera respetuosa, difiero de la decisión adoptada, en virtud de que, a mi parecer, contrario a lo señalado en la sentencia, no se llevó a cabo la consulta en materia de personas con discapacidad, de conformidad con el artículo 4.3. de la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.¹
4. Estuve de acuerdo en relación con que hubo una consulta a comunidades indígenas y la misma se encuentra incorporada dentro del proceso legislativo, como se sigue del informe final presentado por la Comisión de Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes, de 28 de enero de 2017, en la que se detalla el proceso de consulta llevado a cabo.
5. Sin embargo, estimo que, con relación al tema de personas con discapacidad, no se realizó una consulta particular dirigida a dicho sector; circunstancia que, en mi opinión, era necesaria para garantizar su participación activa en el diseño de la Constitución Política de la Ciudad de México.

¹ "Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

6. Debo decir que no se realizó formalmente la consulta en materia de personas con discapacidad, en la que me parece que si bien hubo apertura y presentación de propuestas de redacción, esto desde mi punto de vista, no satisface la formalidad de la consulta, como sí lo hizo en el caso de pueblos y comunidades originarias. Es justo en el contraste de uno y otro proceso que me lleva a reforzar mi posición sobre la falta de esta segunda consulta.
7. Aprecio las buenas intenciones y dinámica de un parlamento abierto; sin embargo, me parece que las disposiciones específicas contenidas en la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obligan a la realización de actos concretos para satisfacer la exigencia de una consulta.
8. Debe enfatizarse que la consulta es un elemento técnico, no es un tema de parlamento abierto o de oír a las personas. En ese contexto, en primer lugar debió definirse con precisión técnica lo que es una consulta, y en segundo término, advertir la significación e importancia que tenía dicha institución en el proceso legislativo.
9. En la sentencia se estableció que durante el procedimiento que dio pie a la Constitución Política de la Ciudad de México, se permitió la participación directa de la ciudadanía y, de manera especial, a grupos vulnerables; además que las propuestas presentadas para proteger los derechos de tales personas quedaron plasmadas en el Texto Constitucional Local. No obstante, no comparto dicho criterio, porque considero que no se convocaron a las organizaciones que representan a los grupos vulnerables.
10. De esta manera, en el procedimiento legislativo no se reflejó la participación de las personas con discapacidad e, insisto, no se satisfizo la consulta respectiva, por lo cual no se cumplió con lo previsto en el instrumento internacional citado. Estimo que lo anterior evidencia que existió un vicio en el procedimiento legislativo que es grave y que trascendía al resultado de la Constitución Local.

Voto concurrente

11. **Tema 6. Reelección consecutiva de diputados al Congreso de la Ciudad de México.** Si bien voté a favor de declarar la invalidez del artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa que señala: "... *para un solo periodo consecutivo*."; considero que para resolver tal problemática únicamente debía atenderse a lo establecido en el artículo 122, apartado A, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte que interesa, dispone: "*En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos*". Lo anterior, porque ese precepto contempla el mandato específico que debió atender el legislador permanente local al crear la disposición impugnada.
12. En efecto, me parece que la redacción del artículo 122, impone establecer cuatro periodos consecutivos como límite para la reelección, dentro de los cuales tienen necesariamente que permitirse las elecciones consecutivas. De ahí que, cuando en el artículo impugnado se dice que serán electos por una sola ocasión consecutiva, considero que se está distorsionando el principio de posibilidad de reelección en nuestro país. Por ello, creo que esta determinación no le era disponible al Constituyente de la Ciudad de México.

13. En consecuencia, aunque comparto parte del sentido de la decisión, disiento de algunos argumentos empleados para la solución del problema planteado, a los que he hecho referencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 2017.

Este voto se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

En relación con el apartado VI "Causas de improcedencia", aun cuando se coincide con el sentido de la resolución, se considera que, respecto de la segunda causa que se examina, el sobreseimiento sólo debió decretarse sobre la base de que el artículo 54 de la Constitución Política de la Ciudad de México, que establece la figura del Cabildo, constituye una norma de naturaleza orgánico-administrativa y, por lo que se refiere a la cuarta causa que se estudia, el sobreseimiento sólo debió decretarse sobre la base de lo argumentado en el párrafo 54 de la sentencia, complementado con la idea de que, en la acción de inconstitucionalidad, no existen autoridades demandadas y, por ello, no se analiza la legitimación pasiva de los órganos emisor y promulgador de la norma impugnada, a los que sólo se requiere para el efecto de que rindan un informe, con o sin el cual (e independientemente de lo que en él se señale), debe resolverse; sin que pueda oponerse, por tanto, una causa de improcedencia en este sentido.

En cuanto al apartado VII "Consideraciones y fundamentos", específicamente en el tema 1 "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", aunque se coincide con el sentido de la sentencia, se considera que la consulta no es condición de validez del procedimiento legislativo y no existe obligación de llevarla a cabo bajo una determinada forma (como he señalado en otros asuntos); además de que no debe entenderse que su cumplimiento esté sujeto a la inclusión de las propuestas en la norma en cuestión (como parece apuntarse en la segunda parte del párrafo 81, al referirse a un "elemento material" de la consulta), pues, aun cuando éstas no se hubiesen incorporado, ello no implica que no hubiesen sido atendidas.

Respecto del apartado VII "Consideraciones y fundamentos", concretamente en el tema 2 "Violaciones al procedimiento legislativo relacionadas con la actuación de la Conferencia de Armonización de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México", no se coincide con lo expuesto en el párrafo 93 de la resolución, que deja entrever la posibilidad de que haya existido una violación al procedimiento legislativo que, en todo caso, fue subsanada por el Pleno del órgano legislativo y, por lo mismo, no trasciende a la validez de la norma; ya que, en ningún momento, la hubo.

En lo relativo al apartado VII "Consideraciones y fundamentos", en específico, en el tema 4 "Régimen de elecciones de las alcaldías", se coincide con la propuesta originalmente presentada en el sentido de invalidar el artículo 53, apartado A, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, en la porción normativa: "donde cada uno representará una circunscripción dentro de la demarcación territorial", sobre la base de que este elemento de fragmentación no es compatible con el sistema de elección por planillas que la Constitución Federal estableció para el órgano de gobierno de las demarcaciones que conforman la Ciudad, el cual está diseñado para que la propia demarcación se constituya en una sola circunscripción, en la que se elegirá a la planilla que la represente en su totalidad, de manera tal que el ciudadano

emita un solo sufragio por todos sus integrantes, y no para que cada candidato de la planilla represente una sección dentro de la propia demarcación, como si se tratara de la elección de un cargo unipersonal.

En torno al apartado VII "Consideraciones y fundamentos", en concreto, en el tema 5 "Supuestos de nulidad de elecciones", aun cuando se coincide con el sentido de la resolución, no se comparten sus consideraciones, pues, con motivo de la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce que, entre otras cuestiones, adicionó la base VI al artículo 41, se previeron bases generales para generar certeza respecto de las causales para declarar la nulidad de elecciones federales y locales y, al efecto, se estableció una reserva de ley, que debe entenderse referida a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual fue modificada el veintitrés de mayo de dos mil catorce (fecha coincidente con la emisión de las Leyes Generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Electorales), entre otros, con la adición del capítulo IV "De la nulidad de las elecciones federales y locales" al título sexto "De las nulidades", a efecto de reglamentar la referida base constitucional. En este sentido, se estima que no sólo debió declararse la invalidez de la norma impugnada, sino también, por extensión, la del numeral 1 del apartado D del propio artículo 27; la de la fracción VI del artículo 444 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales y los artículos 114, 115, 116 y 121, párrafo tercero, de la Ley Procesal Electoral, ambos de la Ciudad de México.

En lo referente al apartado VII "Consideraciones y fundamentos", particularmente, en el tema 6 "Reelección consecutiva de diputados al Congreso de la Ciudad de México", se coincide con el sentido de la sentencia, pero sólo sobre la base de que la forma como está redactado el artículo 122, apartado A, fracción VI, párrafo tercero, de la Constitución Federal (a diferencia del artículo 116, fracción II, párrafo segundo, de la propia Constitución) obliga a que, en la Constitución Política de la Ciudad de México, se establezca "que los diputados a la Legislatura podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos".

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de diciembre de 2017.

Este voto se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

1. En sesión de diecisiete de agosto de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y sus acumuladas, promovidas en contra del decreto promulgatorio y de diversos preceptos de la Constitución Política de la Ciudad de México.
2. El presente voto tiene como objetivo explicar mi posición particular o abundar sobre las consideraciones de la mayoría por lo que hace al examen de regularidad constitucional de varias disposiciones cuestionadas. Para ello, dividiré el documento siguiendo la metodología de estudio de la propia sentencia.

I. Posición respecto a las causales de improcedencia

3. En el apartado de legitimación se declaró procedente la acción emprendida por los partidos políticos, con la salvedad de que el estudio de la naturaleza de las normas

reclamadas se haría en el apartado de causales de improcedencia. Ya en ese apartado, la mayoría de los Ministros del Tribunal Pleno emprendió el estudio de los artículos reclamados 25, apartado C, numeral 1, y apartado F, numeral 2, y 69, numeral 5, primer y tercer párrafos, de la Ciudad de México, llegando a la convicción de que debía de sobreseerse la acción en torno a los mismos, ya que no guardaban una relación directa o indirecta con los procesos electorales al sólo regular los supuestos de participación ciudadana denominados de referéndum y consulta popular.

4. No compartí dicha determinación. A mi juicio, la forma de impugnación por parte del partido político y el contenido de las normas reclamadas actualizaban la condicionante de materia electoral por ser las condicionantes para la celebración de un referéndum supuestos normativos que inciden indirectamente en un proceso electoral y, consiguientemente, debió haberse examinado de fondo la constitucionalidad de los aludidos preceptos.
5. En principio, debe destacarse que de una lectura del primer concepto de invalidez de la demanda de MORENA, se advierte que el partido político alegó que los preceptos reclamados eran inconstitucionales, toda vez que al expedirse la Constitución de la Ciudad de México se incurrió en una omisión legislativa parcial, pues al regularse el referéndum y consulta en los artículos 25, apartados C y F, así como el inicio de su vigencia en el primer artículo transitorio, se actualizaba una deficiencia legislativa al no ordenarse en esos preceptos el referéndum de la propia Constitución de la Ciudad de México previo al inicio de su vigencia.
6. Así, mi primer comentario respecto al criterio de la mayoría es que considero que se pasó por alto lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 55/2016, en la cual se analizó la modificación a la Constitución de Nayarit y se dijo que la impugnación a disposiciones que regularan requisitos para referéndums o plebiscitos debían considerarse como electorales, al incidir directamente en el proceso electoral y en los derechos político-electorales de los ciudadanos.
7. En segundo lugar, al margen de que ya existía criterio de este Tribunal Pleno que contradice lo expuesto por la sentencia, estimo que tampoco era viable procesalmente la declaratoria de sobreseimiento, sino que tendría que haberse analizado de fondo si, en efecto, se actualizó una omisión legislativa parcial del total de la Constitución. Ello era posible porque la petición de invalidez por parte del partido político no se planteó como una omisión legislativa de índole absoluta, sino como una deficiencia parcial del decreto promulgatorio del Texto Constitucional local, al no prever su referéndum previo al inicio de su vigencia (dicha petición se encuentra en las páginas 14 y 15 de la demanda de MORENA). Consecuentemente, tomando en cuenta que un referéndum incide materialmente en las reglas de un proceso electoral, era a través de un estudio de fondo que debía resolverse si se incumplió o no una obligación constitucional por parte de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.
8. En esa tónica, lejos de sobreseer el asunto, tendría que haberse realizado un pronunciamiento de fondo sobre si resultaban deficientes normativamente los artículos 25, apartado C, numeral 1, y apartado F, numeral 2, y 60, numeral 5, párrafos primero y tercero, precisamente por no ordenar como parte del derecho a referéndum o consulta de los ciudadanos que se sometiera la Constitución de la Ciudad de México previo a su expedición a dichos mecanismos de participación democrática. Asimismo, tendría que haberse valorado si el artículo primero transitorio de la Constitución

de la Ciudad de México incurría en una deficiente regulación, al permitir la entrada en vigencia de la Constitución de la Ciudad de México sin someterla a referéndum (ello se solicita en la página 17 de la demanda). La impugnación de este transitorio ni siquiera fue advertida por la sentencia.

II. Posicionamiento respecto al apartado de consulta a las personas con discapacidad

9. En el tema 1 del estudio de fondo del asunto, la mayoría de integrantes del Tribunal Pleno afirmó que ciertos artículos reclamados por la Procuraduría General de la República no adolecían de un vicio absoluto de invalidez, ya que para su expedición se acató el requerimiento de consultar a los pueblos y comunidades indígenas y a las personas con discapacidad.
10. Aunque coincidí en torno al cumplimiento de la primera consulta, no lo hice en relación con la segunda. Desde mi punto de vista, al margen de que considero que la consecuencia de haber aceptado dividir el estudio de las acciones a fin de sólo resolver los temas relativos a la materia electoral era que el análisis de esta problemática se efectuara hasta que se estudien el resto de los conceptos de invalidez en contra de la Constitución de la Ciudad de México (ya que se afecta en su totalidad el decreto promulgatorio y no sólo a las normas de naturaleza electoral), vencido en este punto por la mayoría y pronunciándome al respecto, llego a la convicción de que las normas reclamadas por la procuraduría no satisficieron los requisitos de la consulta a las personas con discapacidad.
11. En primer lugar, debe destacarse que este Tribunal Pleno ya abordó en una ocasión la interpretación del sentido y alcance del deber que tiene el Estado Mexicano de respetar y proteger el principio de participación de las personas con discapacidad a través de la celebración de una consulta para la elaboración y aplicación de legislación, políticas y procesos de adopción de decisiones que se relacionen directa o indirectamente con las personas con discapacidad.
12. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 33/2015, fallada el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, se analizó la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista. Antes de hacerse cargo de los conceptos de violación, se entabló una exhaustiva discusión para delimitar el contenido del mandato impuesto en el artículo 4.3. de la citada Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Sin embargo, el Pleno no sentó un precedente vinculante al respecto, pues se llegó a la conclusión de que previo al inicio del procedimiento legislativo para la aprobación y promulgación de la ley del espectro autista, se había realizado una consulta con diversas organizaciones que representaron a las personas con discapacidad que satisficieron el referido mandato convencional.
13. Así las cosas, estimo que el análisis de la consulta a las personas con discapacidad debe partir, como se adelantó, de lo previsto en el aludido artículo 4.3.,¹ el cual se

¹ El contenido completo del artículo 4 de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, es el que sigue:

sitúa en las reglas de fuente convencional destinadas a delimitar las distintas obligaciones de los Estados Parte del tratado internacional. Una de esas obligaciones consiste en que: *"en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán*

"Artículo 4

"Obligaciones generales

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente convención;

"b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad;

"c) Tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad;

"d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella;

"e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad;

"f) Empezar o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal, con arreglo a la definición del artículo 2 de la presente convención, que requieran la menor adaptación posible y el menor costo para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices;

"g) Empezar o promover la investigación y el desarrollo, y promover la disponibilidad y el uso de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones, ayudas para la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo adecuadas para las personas con discapacidad, dando prioridad a las de precio asequible;

"h) Proporcionar información que sea accesible para las personas con discapacidad sobre ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo, incluidas nuevas tecnologías, así como otras formas de asistencia y servicios e instalaciones de apoyo;

"i) Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos.

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan.

"4. Nada de lo dispuesto en la presente convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente convención de

consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan".

14. Este mandato tiene como objetivo ser un mecanismo directo para salvaguardar la participación de las personas con discapacidad. Es un principio trascendental para los derechos humanos y una premisa fundamental de las sociedades democráticas, ya que permite a las personas desempeñar un rol trascendental en las decisiones que afectan en sus vidas, incluidas las que conciernen a sus derechos. La citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aborda la participación auténtica y efectiva como una cuestión transversal y la considera como uno de sus pilares.
15. Lo anterior se ve reflejado en el informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad de las Naciones Unidas de doce de enero de dos mil dieciséis, al consejo de derechos humanos, en el que dice que: *"la participación se menciona expresamente en relación con el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (art. 19), a la educación inclusiva (art. 24), a la habilitación y rehabilitación (art. 26) y a la participación en la vida cultural, las actividades recreativas, el esparcimiento y el deporte (art. 30). Este concepto también está presente en el artículo sobre los niños con discapacidad (art. 7), así como en los artículos que especifican las condiciones necesarias para posibilitar la participación, como los relativos a la accesibilidad (art. 9) y la libertad de expresión y de opinión y acceso a la información (art. 21). La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hace asimismo hincapié en la importancia de la participación en sus artículos sobre la aplicación y los mecanismos de supervisión (arts. 4, 33, 34 y 35) y sobre la cooperación internacional (art. 32)".*
16. Ahora bien, es cierto que de una lectura textual, el tratado internacional en materia de discapacidad no da mayores elementos para determinar las condiciones de cumplimiento de esta obligación de consulta y respeto al principio de participación. Empero, considero que, como en cualquier otro caso, es posible utilizar las distintas herramientas hermenéuticas para poder explicitar su contenido, a fin de poder advertir los elementos mínimos de esta consulta que evidencien por qué llevo a la conclusión de que en el caso concreto la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México no cumplió con tales requisitos.
17. En primer lugar, reitero, el artículo 4.3. de la Convención sobre Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad, al ser un mecanismo de protección del principio de participación, impacta en el contenido de los derechos humanos de las personas con discapacidad que reconoce ese tratado internacional. Consecuentemente, en términos de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal, a la luz, a su vez de, lo resuelto en las contradicciones de tesis 293/2011 y 21/2011, falladas el tres y nueve

conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

"5. Las disposiciones de la presente convención se aplicarán a todas las partes de los Estados federales sin limitaciones ni excepciones."

de septiembre de dos mil trece, dicho deber forma parte del ordenamiento jurídico y es de rango constitucional, lo que permite y obliga a esta Corte a efectuar una interpretación progresiva del mismo en concatenación con las demás reglas y restricciones que rigen los distintos procesos legislativos o de actuación de los distintos Poderes del Estado.

18. Además, dado que este mandato de rango constitucional es de fuente convencional, debemos acogernos a las reglas de interpretación de los tratados que se encuentran en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,² en las que se dice, entre otras cuestiones, que la interpretación de los mismos se hará de buena fe conforme al sentido corriente de sus términos en el contexto de éstos y

² "Sección 3: Interpretación de los tratados

"Artículo 31

"Regla general de interpretación

"1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

"2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

"a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

"b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

"3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

"a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

"b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

"c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

"4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes".

"Artículo 32

"Medios de interpretación complementarios.

"Se podrá acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

"a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

"b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable."

"Artículo 33

"Interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas.

"1. Cuando un tratado haya sido autenticado en dos o más idiomas, el texto hará igualmente fe en cada idioma, a menos que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos.

"2. Una versión del tratado en idioma distinto de aquel en que haya sido autenticado el texto será considerada como texto auténtico únicamente si el tratado así lo dispone o las partes así lo convienen.

"3. Se presumirá que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido.

"4. Salvo en el caso en que prevalezca un texto determinado conforme a lo previsto en el párrafo 1, cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia de sentido que no pueda resolverse con la aplicación de los artículos 31 y 32, se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y del fin del tratado."

teniendo en cuenta su objeto y fin, incluyendo a sus preámbulos, anexos, acuerdos entre las partes, prácticas seguidas en la aplicación del tratado (que evidencie el acuerdo de las partes acerca de su interpretación) y toda norma pertinente del derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes, así como a medios de interpretación complementarios como los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración.

19. A la luz de estos lineamientos, tengo la convicción de que el ámbito de aplicación del artículo 4.3. de la Convención sobre Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad no se circunscribe a los supuestos en que se vaya a emitir una legislación destinada únicamente para las personas con discapacidad. Es decir, su ámbito es más amplio y debe valorarse desde un punto de vista sustantivo y no formal, al ser el que guarda más congruencia con el contexto del propio numeral y de las demás normas de la convención. La obligación de consulta comprende una amplia gama de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que puedan afectar a las personas con discapacidad.
20. Entonces, en relación con el ámbito legislativo, cuando en el artículo 4.3. se afirma que la celebración de la consulta estrecha se hará en la *"elaboración y aplicación de la legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención"*, ello no se limita a la emisión de una norma formal y materialmente legislativa que tenga como objeto en exclusiva a las personas con discapacidad. El término "legislación" debe interpretarse en un sentido sustantivo y como cualquier norma legislativa que incida en los derechos y libertades de las personas con discapacidad, incluyendo la emisión de una nueva Constitución para una entidad federativa.
21. Ello, pues sería contradictorio estimar que se alude únicamente a legislaciones que reglamenten **exclusivamente** a ese grupo de personas cuando el propio numeral tiene como objetivo abarcar las mayores decisiones gubernamentales posibles, pues señala que la consulta se realizará en la elaboración y aplicación de políticas y en *"otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad"*.
22. Por su parte, en torno a cuáles son los requisitos que deben de cumplirse para tener por satisfecha la consulta tratándose de la emisión de una "legislación", como se adelantó, el texto de la convención únicamente señala que deberá ser estrecha y tendrá que permitir una colaboración activa con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que representan.
23. Si bien sobre este aspecto los trabajos preparatorios no aportan mayores elementos interpretativos y no existen acuerdos de interpretación entre las partes del tratado, tomando en cuenta como insumos interpretativos otras resoluciones emitidas por órganos internacionales,³ llego a la determinación de que las consultas para la ela-

³ Aunque no son vinculantes para esta Suprema Corte, al ser documentos o resoluciones emitidas por órganos de índole internacional creados para vigilar el respeto y protección de los derechos humanos, entre ellos, los de las personas con discapacidad (algunos órganos como genuinos intérpretes de sus respectivos tratados), destacan las siguientes en los que se explica la obligatoriedad y el alcance de la consulta en materia de discapacidad: a) la Observación Gene-

boración de cualquier legislación que incida sobre los derechos de las personas con discapacidad tendrán que acreditar las siguientes condiciones: **debe existir una convocatoria pública, abierta y previa, con difusión adecuada para la respectiva propuesta legislativa, con plazos razonables para que la participación sea efectiva y debe ser de buena fe.**

24. Cuando se dice que la convocatoria sea realizada a partir de una convocatoria pública y abierta, significa que tiene que estar dirigida a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad para celebrarse públicamente. Como requisito adicional, pero no necesario, dichas convocatorias también deberán hacer viable la participación, a título propio, de personas con discapacidad y a su vez conceder la participación de las instancias gubernamentales que tengan como objetivo el establecimiento de la política pública para las personas con discapacidad y fomentar el respeto y protección de sus derechos, tales como el Consejo Nacional Para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (previsto y regulado, entre otros, en los artículos 38, 39 y 42 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad) y, en el caso de la Ciudad de México, el Instituto para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal (previsto y regulado, entre otros, en los artículos 47 y 48 de la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal).
25. Asimismo, esta convocatoria deberá ser satisfecha previamente a la aprobación o emisión de la respectiva legislación, por lo que, por ejemplo, se podrá dar antes de la presentación de una iniciativa o durante el trámite legislativo correspondiente, siempre que se haga antes de la aprobación o emisión de la normatividad. La convocatoria no tiene que cumplir una formalidad determinada o darse de una manera específica. La autoridad podrá hacerlo a partir de las modalidades que considere pertinentes (puede ser una convocatoria para opiniones escritas, foros, ponencias, etcétera), pero, se insiste, deberá ser previa, tendrá que otorgar plazos razonables y adecuados para que la participación sea efectiva y deberá hacerse para tratar un objetivo en concreto (a saber, para la aprobación de una norma que conceda ajustes razonables a las personas con discapacidad en materia laboral o a una legislación que trate la condición del espectro autista).
26. Esta participación activa y efectiva no significa que las personas con discapacidad a través de las organizaciones que los representan o, en su defecto, las personas con discapacidad en lo individual, deberán formar parte de la redacción de la norma. Más bien, lo que esta consulta busca es que se tome en cuenta la opinión de estos grupos de personas previo a la aprobación de la respectiva normatividad, por lo que para poder tener por acreditado este mandato se deberán de ver reflejadas dichas opiniones durante el procedimiento respectivo en la mejor forma que considere el órgano correspondiente.

ral No. 5 (1994), sobre las personas con discapacidad del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párrafo 14; b) el Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad presentado el doce de enero de dos mil dieciséis ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, A/HRC/31/62, párrafos. 62 a 70; y, c) el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, emitido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, No. 14, 2007.

27. Debe resaltarse que el cumplimiento de estos requisitos para la consulta estrecha como parte fundamental para la regularidad constitucional de una norma que incida sobre los derechos de las personas con discapacidad no es contrario a las normas constitucionales o legales que facultan a diversas autoridades para la expedición de legislación. Por ejemplo, la implementación de esta consulta complementa el procedimiento que debe seguir el Congreso de la Unión o, en su caso, la Asamblea Constituyente para la emisión de una legislación secundaria como la Constitución Local. Se dice que complementa, porque al ser la consulta un mandato de fuente convencional que adquiere rango convencional, debe compaginarse con las diferentes reglas procesales para la emisión de la normatividad.
28. Dicho todo lo anterior, en el caso sujeto a examen, del análisis del procedimiento legislativo de la aprobación de la Constitución de la Ciudad de México no se advierte que se haya emitido una convocatoria pública, abierta y previa, con difusión adecuada para la respectiva propuesta legislativa, con plazos razonables para que la participación sea efectiva y de buena fe (estos requisitos fueron los que se plantearon en los citados precedentes como los que debían ser cumplidos por los autoridades).
29. Es cierto que durante el proceso de creación de la Constitución se abrió al público en general un medio para su opinión y participación a través de la plataforma digital *change.org* y se emitió una "*Convocatoria de la Asamblea Constituyente a la ciudadanía a presentar propuestas sobre el contenido del proyecto de la Constitución Política de la Ciudad de México*". Mecanismo que sirvió para que fueran presentadas varias iniciativas ciudadanas, incluidas 6 en materia de discapacidad.
30. No obstante lo anterior, esta convocatoria no satisface los requisitos previamente expuestos: primero, porque no fue dirigida a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad (lo cual es un elemento indispensable para la convención) y, segundo, porque se emitió en términos abstractos y no para tratar o abordar un objetivo concreto relacionado con las personas con discapacidad o para opinar sobre los preceptos del proyecto de Constitución del Jefe de Gobierno que les afectara o que les pudiera afectar. Además, se insiste, el que sea la emisión de una nueva Constitución que derivó de actos de una Asamblea Constituyente regulada por nuestro Texto Fundamental no la exenta de los requisitos derivados del citado artículo 4.3., al final de cuentas este conjunto de normas fundacionales de la Ciudad de México tiene el rango de legislación secundaria, como cualquier otra normatividad emitida por una entidad federativa, y debe someterse al contenido de los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, incluyendo lo previsto en un tratado internacional al formar parte materialmente de la Constitución, en virtud del artículo 1o.

III. Posicionamiento respecto a la integración del Congreso Local

31. En el apartado 3 del estudio de fondo, bajo un argumento de libertad configurativa, se reconoció la validez de los artículos 29, apartados A, numerales 2, y B, numerales 1 y 2, inciso a), de la Constitución Política de la Ciudad de México, en los que, entre otras cuestiones, se establece que el Congreso de la Ciudad de México se integrará de manera igualitaria por diputados electos por el principio de mayoría y de representación proporcional.

32. Apoyé dicha postura interpretativa. El objeto del presente voto es agregar algunos razonamientos que no se reflejan para sustentar la constitucionalidad de las normas reclamadas.
33. La pregunta constitucional primigenia que nos plantea el presente asunto es ¿si la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, como legislador secundario, tenía libertad configurativa para establecer porcentajes equitativos entre los principios de mayoría relativa y de representación proporcional? O por el contrario ¿debía respetar la superioridad del principio de mayoría relativa?
34. Desde mi perspectiva, y es por ello que voté por la validez, es que la Constitución Federal no impone a las entidades federativas la obligación de diseñar sus órganos legislativos considerando la superioridad del principio de mayoría relativa sobre el de representación proporcional. En mi opinión, para poder resolver el cuestionamiento que nos trajeron los partidos políticos, no deben aludirse sólo a partes del texto aislado de las normas constitucionales señaladas como vulneradas por las asociaciones políticas, sino que debe tomarse como parámetro de control al modelo federal inserto en todo el documento constitucional. A mi juicio, así como la interpretación de los derechos humanos por parte de esta Corte se debe realizar sobre la bases de unos principios interpretativos acordes a la naturaleza de esos derechos, como es el pro persona, progresividad etcétera, considero que las normas que dividen competencias entre la federación y los Estados deben interpretarse sobre la base de ciertos principios propios del modelo federal.
35. Por ello, considero que era de vital importancia utilizar como premisas iniciales para el examen de regularidad constitucional de las normas reclamadas a los artículos 40, 41, 122 y 124 de la Constitución Federal, los cuales establecen respectivamente: i) que es voluntad del pueblo mexicano constituirse como una República representativa y democrática que, entre otros rasgos, es federal "compuesta por Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental"; ii) que *"la Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa"*; y, finalmente, iii) que la cláusula residual, incluye en su actual redacción a dicha entidad, al establecer que: *"las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias"*.
36. A partir de lo anterior, estimo que la Constitución no es neutra por lo que respecta al tipo de principios interpretativos que los Jueces constitucionales deben utilizar para resolver dudas surgidas al aplicar su texto. Desde mi punto de vista, el ideal federal inserto en la Constitución exige interpretar en favor de los Estados aquellos "silencios" en la Constitución sobre las cuestiones internas relativas a su autoorganización. Cuando la Constitución no contenga una norma expresa que obligue a los Estados a adoptar un determinado diseño, con la pretensión de imponerlo uniformemente a todo el país, entonces, los Jueces constitucionales deben respetar esos espacios para la libre experimentación democrática de cada uno de los Estados.
37. Esta ha sido una posición que he sostenido consistentemente en diversos precedentes, en los cuales hemos evaluado la validez de leyes locales a la luz del modelo federal. Así

lo sostuve, recientemente, al resolverse por este Pleno la acción de inconstitucionalidad 75/2015 el pasado 14 de junio de dos mil dieciséis. Como en aquella ocasión, tengo la plena certeza de que el valor que busca avanzar el federalismo es el pluralismo y no la homogeneidad o uniformidad. Salvo en determinadas cuestiones de diseño institucional, los Estados y la Ciudad de México deben entenderse en libertad de experimentar e innovar en sus arreglos institucionales y los Jueces constitucionales deben evitar obstruir esa función creativa so pena de imponer un solo modelo a todo el país.

38. El modelo federal se basa en la premisa de que la mejor manera en que una República debe resolver sus problemas es a través de la constante experimentación en materia de diseño institucional. Únicamente a través de prueba y error es posible perfeccionar las instituciones públicas. En un país tan extenso y plural como el nuestro, el federalismo de nuestra Constitución entiende que cada Estado debe tener el suficiente espacio para crear sus propios diseños y hacerlo de tal manera que no tema su eventual invalidez por su diferencias con los que los otros Estados hacen hasta entonces. Esta pluralidad de experimentos democráticos es una fuente de información valiosa para todo el país.
39. Lo que a un Estado puede funcionar le puede servir a otros y aquello que no fue tan exitoso en uno, puede ser enmendado por los demás. Para que se pueda dar esta producción de información y experimentación es importante que los Estados no se vean obligados a seguir un mismo modelo. Por ello, si la Constitución no es precisa en que los Estados deben seguir un mismo patrón en su organización, mi interpretación es que ello debe entenderse reservado a ellos y ese espacio es digno de tutela constitucional.
40. Por tanto, como correctamente se aduce en la sentencia, el artículo 122, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal no contiene un pronunciamiento sobre la superioridad de alguno de los dos principios para la integración del Congreso de la Ciudad de México, ya que sólo establece que: "*sus integrantes deberán cumplir con los requisitos que la misma establezca y serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por un periodo de tres años*".
41. Los límites en los porcentajes de ambos principios son establecidos en el siguiente párrafo, pero nuevamente sin indicar la superioridad del alguno, ya que sólo establece que: "*en ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida*" y que "*en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales*". Límite que por cierto están recogidos en el artículo 29 de la Constitución Local.
42. Consecuentemente, como se argumentó en la sentencia, si la Constitución no establece un modelo uniforme para todos los Estados y la Ciudad de México, ya que tampoco se encuentra un pronunciamiento constitucional en el artículo 116, esta Suprema Corte debe concluirla reservada a los Estados para su experimentación democrática. Ciertamente una integración perfectamente equitativa entre ambos principios pudiera parecer novedoso y extraño para la historia legislativa de este

país. Incluso, para algunos, un modelo así pudiera ser menos conveniente que uno donde el principio de mayoría tenga mayor valor. Empero, lo que el modelo federal, inserto en la Constitución, busca es que las respuestas a esas interrogantes las otorguen los Estados y que las razones para su adopción o rechazo provengan de esa gran experiencia acumulada y de esa producción de información que ofrece un pluralismo de Estados implementado nuevas formas de organizarse internamente.

43. Por otro lado, considero importante destacar que, ciertamente, he participado de los precedentes en los cuales se ha establecido que de acuerdo al artículo 116 constitucional, los Estados pueden configurar sus Congresos Locales con los porcentajes que estimen convenientes de los principios de mayoría relativa y de proporcionalidad, siempre y cuando sean razonables. Recientemente este criterio se reiteró, al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2016 el 3 de noviembre de 2016 y coincido que este criterio se extienda ahora al artículo 122 constitucional para la Ciudad de México.
44. Sin embargo, mi posición sobre el estándar de razonabilidad se limita a controlar que los Estados no excluyan minorías al diseñar la integración de sus Congresos o que al escoger determinados porcentajes no se genere un impacto desproporcionado en la representatividad de un grupo. En mi opinión, el estándar de razonabilidad no debe entenderse a tal grado amplio para permitir a esta Corte evaluar los méritos de la política pública del legislador local ni tampoco para imponer a los Estados un solo modelo tomado del federal.
45. Al controlar la razonabilidad de la integración de los Congresos Locales, esta Corte debe cuidar que los estados respeten el principio democrático, pues como sucede respecto del modelo federal, el modelo democrático se encuentra garantizado por el artículo 41 de la Constitución. Por ello, debe cuidar que los Estados no se separen de este principio, sin embargo, al controlar la validez de las leyes locales, no debe imponer una sola visión de la democracia a todos los Estados, a menos que la Constitución predetermine algunos de sus elementos.
46. En este punto, el cuestionamiento que surge entonces es si un Congreso constituido 50% por diputados de mayoría relativa y 50% de diputados de representación proporcional no es democrático. Como no encuentro una razón constitucional para descalificar a este diseño como antidemocrático, debe darse pie y protegerse la libertad configurativa de la Ciudad de México.

IV. Posicionamiento respecto a las causales de nulidad

47. El último comentario que me gustaría hacer en este documento se encuentra relacionado con lo resuelto en el tema 5 del estudio de fondo, en donde la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la totalidad del numeral 2 reclamado del apartado D del artículo 27 de la Constitución de la Ciudad de México, el cual contempla las causas de nulidad para las elecciones de la Ciudad de México. La peculiaridad de ese párrafo es que establece varias causales de nulidad, incluidas las que exige el artículo 41, fracción VI, de la Constitución Federal.
48. La sentencia declara la invalidez de todo el numeral 2 por varias razones: la primera, porque al incluir las causales de nulidad constitucionales no se indica las caracterís-

ticas que deben cumplirse (ser graves, dolosas y determinantes y acreditarse material y objetivamente) y, la segunda, porque al agregarse causales de nulidad en uso de libertad configurativa, tampoco se indican dichas condicionantes. Para la mayoría, lo grave, doloso y determinante debe ser de aplicación directa para cualquier supuesto de nulidad de elección en las entidades federativas en atención a la Constitución Federal y la ley general.

49. No compartí tal razonamiento. Por un lado, estimo que sólo debió declararse inválida la porción normativa de ese numeral 2 del apartado D, del artículo 27, que dice: "*el desvío de recursos públicos con fines electorales, la compra o adjudicación de tiempos en radio y televisión, el rebase de topes de gastos de campaña*". Ello, ya que tales supuestos coinciden materialmente con las causales constitucionales de nulidad establecidas en el citado artículo 41, por lo que debió haberse especificado normativamente las referidas condicionantes de grave, doloso, determinante y sus formas de acreditación. Es cierto que la Constitución Federal es de aplicación directa; sin embargo, al incorporarse estas causales deficientemente al régimen de la Ciudad de México se transgrede el principio de certeza.
50. No obstante, a diferencia de la opinión de la mayoría, debió haberse reconocido la validez del resto del precepto. Como lo acepta el propio fallo en atención a precedentes de esta Corte, las entidades de la República cuentan con libertad configurativa para incorporar causas de nulidad de sus elecciones. Consiguientemente, salvo la porción normativa antes identificada, el resto de las causales que prevé el citado numeral 2 son resultado de dicha competencia legislativa. En ese tenor, no coincido con la razón de invalidez de la mayoría de los Ministros y Ministras consistente en que todas las causales de nulidad, incluidas las que adicione los Estados, deben ser dolosas, graves y determinantes; es decir, que deben partir de las condicionantes detalladas en el artículo 41 constitucional.
51. A mi juicio, ello gravitará en torno a qué tipo de causal se está regulando, por lo que depende en realidad del objetivo pretendido por el legislador local (por ejemplo, no todas deben ser dolosas). Tal interpretación es posible, pues del propio texto del artículo 41, fracción IV, constitucional se advierte que cuando alude a las condicionantes (graves, dolosas y determinantes), su aplicabilidad se condiciona a las causales de nulidad de rango constitucional (La norma dice que la "*ley establecerá el sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes en los siguientes casos*" [(describiendo detalladamente el contenido de esas causales)]).
52. Así, contrario a las pretensiones de los partidos políticos accionantes, no se advierte una violación a los principios de legalidad y certeza, pues las causales de nulidad incorporadas por la Asamblea Constituyente no tienen que estar perfectamente delimitadas en el texto de la Constitución Local (puede hacerse esa reglamentación en legislación secundaria) ni deben condicionarse a los aludidos elementos previstos en el artículo 41 constitucional. Por el contrario, de acuerdo a lo previsto en los incisos l) y m) de la fracción IV del artículo 116 constitucional, a lo único que están obligados los Estados es a fijar causales de nulidad, teniendo libertad configurativa para idear los supuestos y sus condicionantes, así como para regularlas en su Texto Constitucional o en legislación secundaria (no hay reserva de fuente).

I. CANDIDATURAS COMUNES. POSIBILIDAD CONSTITUCIONAL DE QUE SE SUJETEN A LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS QUE CONTENGAN EL NOMBRE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LAS CONFORMAN, EL TIPO DE ELECCIÓN, EL EMBLEMA COMÚN DE AQUÉLLOS, EL COLOR O COLORES CON LOS QUE SE PARTICIPARÁ, ASÍ COMO LA FORMA DE ACREDITAR VOTOS A CADA UNO DE ELLOS PARA EFECTOS DE CONSERVACIÓN DEL REGISTRO Y DEL OTORGAMIENTO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO (ARTÍCULO 22, PÁRRAFOS DÉCIMO OCTAVO Y DÉCIMO NOVENO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

II. PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA REGULAR SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN, ASÍ COMO PARA DETERMINAR LAS CONDUCTAS QUE CONSTITUYEN UNA INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA (ARTÍCULO 22, PÁRRAFO VIGÉSIMO SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

III. PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DICTADAS EN DICHO PROCEDIMIENTO ADMITEN MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL (ARTÍCULO 22, PÁRRAFO VIGÉSIMO SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

IV. PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO EXIGE QUE EXISTA UN RECURSO ANTE UNA INSTANCIA LOCAL DISTINTA A LA QUE LO RESOLVIÓ EN PRIMER TÉRMINO –SEGUNDA INSTANCIA– (ARTÍCULO 22, PÁRRAFO VIGÉSIMO SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 37/2017. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 21 DE AGOSTO DE 2017. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ROBERTO NIEMBRO ORTEGA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma. Por escrito presentado el catorce de junio de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Ricardo Anaya Cortés, ostentándose como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional promovió acción de inconstitucionalidad impugnando la Ley Número 187 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada el lunes quince de mayo de dos mil diecisiete. Asimismo, señaló como autoridades emisoras del acto a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Sonora.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman vulnerados. El partido promovente considera que las disposiciones impugnadas transgreden los artículos 14, 16, 35, fracción I, 36, fracción III, 41, 115 y 116, base IV, así como los artículos 21.3. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 23.1. b). de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y 25. b). del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. En su primer concepto de invalidez el accionante impugna los párrafos décimo octavo y décimo noveno¹ del artículo 22 de la Constitución de Sonora pues, establecen que el convenio de candidatura común deberá contener un emblema común, lo que es contrario a la Ley General de Partidos Políticos, la que, al regular el tema de coaliciones señala que los partidos políticos deben aparecer con su emblema de forma individual y no un emblema en común.

El promovente cita los precedentes acciones de inconstitucionalidad 6/98 y 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008 y el 118/2008, en los que se declaró inconstitucional la transferencia de votos. Asimismo, aduce que los artículos 87, párrafos décimo y décimo tercero, de la Ley General de Partidos Políticos y 12, párrafo décimo segundo, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíben que los partidos distribuyan o transfieran votos. Ello, transgrede la voluntad popular expresada mediante

¹ Cabe precisar que el promovente señaló como impugnados los párrafos décimo séptimo y décimo octavo; sin embargo, si se cuentan correctamente los párrafos impugna los párrafos décimo octavo y décimo noveno del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

el sufragio y el sistema de representación proporcional previsto en los artículos 116 y 122 de la Constitución General, además de que podría generar sobre y subrepresentación en la integración del Congreso.

De igual forma estima que el artículo 22 impugnado transgrede la fracción XXIX-U del artículo 73 de la Constitución General y el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, en virtud de que es contrario a la decisión del Congreso de la Unión consistente en prohibir la transferencia o distribución de votos mediante el convenio de coalición. Posteriormente, menciona los precedentes acciones de inconstitucionalidad 103/2015 y 50/2016 en los que se reconoció la constitucionalidad del convenio en las candidaturas comunes.

En su segundo concepto de invalidez impugna el párrafo vigésimo sexto² del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora que establece que el Tribunal Estatal Electoral tiene la facultad de resolver, en única instancia, los medios de impugnación, los procedimientos sancionadores ordinarios y los juicios orales en materia electoral.

El promovente aduce que dicha norma viola el inciso l) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General, pues regula un procedimiento sancionador jurisdiccional que no admite un medio de impugnación estatal. Además, aduce que en caso de que el legislador estatal agregue un medio de impugnación sobre las determinaciones del Tribunal Estatal Electoral, se tendrá que acudir a este mismo órgano, quien fungirá como Juez y parte en el asunto. Finalmente, considera que, es inconstitucional que el Tribunal Electoral resuelva los procedimientos ordinarios sancionadores, pues es contrario al artículo 116, fracción IV, de la Constitución General y los artículos 464, 465 y 459 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establecen que los procedimientos ordinarios sancionadores son del conocimiento de la autoridad electoral administrativa.

CUARTO.—**Formación y registro.** Por acuerdo de quince de junio de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte formó y registró el asunto bajo el número de acción de inconstitucionalidad 37/2017 y lo turnó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

² Cabe precisar que el accionante señala como impugnado el párrafo vigésimo tercero; sin embargo, si se cuentan correctamente los párrafos impugna el párrafo vigésimo sexto del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

QUINTO.—**Admisión.** Por acuerdo de dieciséis de junio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite el asunto, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Sonora, a quienes les requirió rendir el respectivo informe. Además dio vista al procurador general y requirió al presidente del Instituto Nacional Electoral copia certificada de los estatutos y certificación del registro vigente del partido político accionante. Asimismo, solicitó a la consejera presidenta del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora que informara la fecha de inicio del procedimiento electoral y, por último, solicitó a la presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que emitiera su opinión sobre el asunto.

SEXTO.—**Desahogo del requerimiento por parte del Instituto Nacional Electoral.** Mediante escrito presentado el veintidós de junio de dos mil diecisiete, el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral remitió copia certificada de los estatutos actualizados del Partido Acción Nacional, su certificación vigente y certificación del registro de Ricardo Anaya Cortés como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

SÉPTIMO.—**Informe sobre el inicio del proceso electoral.** Por escrito depositado el veintitrés de junio de mil diecisiete, (sic) Guadalupe Taddei Zavala, consejera presidenta del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana informó que el proceso electoral inicia la primera semana de septiembre del año previo al de la elección. Lo anterior con fundamento en los artículos 118 y 159 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora.

OCTAVO.—**Informe de la autoridad emisora de la norma impugnada.** El veintiséis de junio de dos mil diecisiete, Emeterio Ochoa Bazúa, en su carácter de presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, rindió su respectivo informe.

Esencialmente, argumentó que dada la diferencia entre candidaturas comunes y coaliciones, el hecho de que los candidatos comunes suscriban un convenio de distribución de votos no es violatorio de la Constitución General, pues al emitirse el sufragio en favor del candidato y de los partidos, no existe posibilidad de que se manipule el voto.

Posteriormente citó los precedentes acciones de inconstitucionalidad 59/2014, 69/2015 y 103/2016 en los que se reconoció la constitucionalidad de normas que prevén las candidaturas comunes y la distribución de votos en los

Estados de Baja California Sur y Tlaxcala. Adicionalmente, aduce que la regulación de las candidaturas comunes y el respectivo convenio pertenecen a la libertad configurativa de los Estados.

Por otra parte, considera impreciso el segundo concepto de invalidez pues la parte actora no señala los preceptos que estima violados o las consideraciones de hecho y de derecho en que se funda al impugnar la facultad del Tribunal Electoral Estatal para resolver los procedimientos sancionadores.

Asimismo, señala que de los párrafos vigésimo quinto y vigésimo sexto del artículo 22 de la Constitución Local se advierte que dicho precepto es acorde con lo establecido en el artículo 116, base IV, inciso I), de la Constitución General, en cuanto a que prevén un sistema de medios de impugnación. Por otra parte, cita los artículos 322, 464, 465 y 459 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sonora que regulan el sistema de medios de impugnación y aduce que el accionante confunde la figura del procedimiento especial sancionador con la de medios de impugnación.

NOVENO.—Informe de la autoridad promulgadora de la norma impugnada. Por escrito depositado el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, José Cruz Orozco López, subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo de Sonora rindió el informe que le fue solicitado, esencialmente adujo que, es cierto el acto que se le atribuye consistente en la publicación del secreto impugnado; sin embargo, el accionante no impugna la norma por vicios formales, sino materiales. Asimismo señaló que son infundados los conceptos de invalidez, toda vez que la Suprema Corte reconoció la constitucionalidad de normas similares en los precedentes acciones de inconstitucionalidad 22/2014 y su acumulada, 59/2014; 129/2008 y su acumulada 6/98 y 61/2008 y su acumulada.

Por otra parte, argumenta que el artículo 87, párrafo décimo segundo, de la Ley General de Partidos Políticos prevé que cada uno de los partidos políticos coaligados aparecerá con su propio emblema, lo cual permite que el artículo 22 impugnado prevea un emblema común para las candidaturas comunes, pues ambas figuras son distintas. Adicionalmente, menciona que el establecimiento de reglas de la candidatura común y el respectivo convenio es parte de la libertad configurativa de las entidades federativas.

Ahora bien, destaca que el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General dota de autonomía e independencia a los tribunales locales, para lo cual concede a las entidades federativas la posibilidad de adoptar el modelo nacional del procedimiento especial sancionador y que el tribunal

local resuelva como única instancia, a lo cual atiende el artículo 322 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sonora.

Por último plantea que el accionante confunde las figuras de candidatura común y coaliciones, además de que parte de una premisa equivocada pues no es cierto que los procedimientos sancionadores carezcan de medios de impugnación, ello de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

DÉCIMO.—Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El treinta de junio de dos mil diecisiete la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió la opinión SUP-O-7/2017, la cual desarrolló en los dos temas que a continuación se detallan:

Tema 1. Transferencia de votos entre partidos políticos a través de la figura de candidatura común. En este tema se impugnaron los párrafos décimo octavo y décimo noveno del artículo 22 de la Constitución de Sonora que regulan cuestiones relativas al convenio en las candidaturas comunes. El tribunal señala que dicho tema no es materia de opinión, pues la Suprema Corte ya se ha pronunciado al respecto en los precedentes acción de inconstitucionalidad 69/2015, 59/2014, así como la 17/2015 y su acumulada, en los que se declaró la constitucionalidad de artículos similares, toda vez que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de votos es parte de la libre configuración legislativa de los Congresos Locales según el artículo 116 de la Constitución General.

Además, cita el precedente acción de inconstitucionalidad 103/2015 en el que se definió la figura de candidatura común, se diferenció de la figura de coalición y se dijo que el hecho de que los partidos políticos compitan por medio de una candidatura común no resulta inconstitucional pues se respeta la decisión del elector, quien no vota por un partido identificado individualmente, sino por la candidatura común, lo cual fue reiterado en el precedente acción de inconstitucionalidad 50/2016 y su acumulada.

Tema 2. Atribución del Tribunal Estatal Electoral de resolver en única instancia los procedimientos ordinarios sancionadores; ausencia de un medio de impugnación para controvertir las resoluciones emitidas en dichos procedimientos ordinarios. En este tema se analizó el artículo 22, párrafo vigésimo sexto, de la Constitución de Sonora, el cual se estudió en dos partes. Primero,

respecto de la competencia para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores a cargo de los organismos públicos electorales locales; posteriormente, la atribución del Tribunal Estatal Electoral de resolver en única instancia los procedimientos ordinarios sancionadores y los juicios orales sancionadores en materia electoral.

A. Competencia para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores en el ámbito estatal.

En relación con la competencia para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores, el tribunal considera que el diseño orgánico que determina qué órganos son los competentes para tramitarlos y resolverlos corresponde a la libertad configurativa de los Estados según el artículo 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución General. Por su parte, el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en materia político electoral, en relación con el artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señalan las bases que deben atender las leyes electorales locales.

Posteriormente, hace alusión a los artículos 459, 464 y 465 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que, según el accionante, regulan el procedimiento ordinario sancionador como competencia del Instituto Nacional Electoral. Referente a ello cita el precedente acción de inconstitucionalidad 129/2015 y acumuladas en el que se analizan los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución General y concluye que no existe impedimento constitucional para que cada entidad federativa defina los órganos a los que encomendará el conocimiento y resolución de los procedimientos sancionadores en materia electoral, lo cual se corrobora con el artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

B. Resolución en única instancia de los procedimientos ordinarios sancionadores y juicios orales sancionadores en materia electoral.

El tribunal considera que el artículo impugnado es constitucional, toda vez que es parte de la libertad configurativa el prever que los procesos sancionadores en materia electoral, tanto el ordinario como el juicio oral, sean resueltos en única instancia por el Tribunal Electoral Local. Tal regulación tampoco viola el derecho a un medio de impugnación de quienes pudieran verse afectados por esas resoluciones, pues existen otros mecanismos procesales con los que podrían impugnarse tales resoluciones, como lo son los medios de impugnación competencia de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, el tribunal analiza el argumento de que el hecho de que los procedimientos ordinarios sancionadores y los juicios orales sancionadores se resuelvan en única instancia por el Tribunal Estatal Electoral impide que las resoluciones sean impugnadas en el ámbito estatal. Sobre ese argumento menciona que de una interpretación sistemática de los artículos 40, 41, base VI, 99, fracciones IV y V, así como el 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución General, se advierte que compete a la libertad configurativa de los Estados establecer un sistema de medios de impugnación con una única instancia.

En conclusión, considera que la norma impugnada no contraviene el orden constitucional, en virtud de que el legislador local, en el ejercicio de su libertad configurativa, atendió a un fin constitucional, legítimo y razonable, a saber, que sea el órgano jurisdiccional electoral estatal, como máxima autoridad en la materia, el que resuelva los procedimientos ordinarios sancionadores y los juicios orales sancionadores, con lo cual, también busca darle más fuerza coercitiva a las resoluciones emitidas en dichos procedimientos.

Adicionalmente, mencionó que estos procedimientos sancionadores garantizan que la conducta de diversos sujetos actuantes en los comicios o relacionados con ellos se sujeten al principio de legalidad, por lo que el hecho de que sean en única instancia no implica la ausencia de una doble instancia para conocer de la resolución, sino de la conducta denunciada. Tan es así que las resoluciones pueden ser revisadas mediante el juicio de revisión constitucional, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano o el recurso de reconsideración, en términos de la base VI del artículo 41, y las fracciones IV, V y X del artículo 99 de la Constitución General.

Por último, precisa que la norma impugnada no es contraria al principio de doble instancia, pues de acuerdo con el derecho administrativo sancionador en materia electoral su finalidad es que el órgano jurisdiccional local sea el que resuelva con las garantías suficientes para ser un verdadero instrumento jurídico de prevención y represión de aquellas conductas contrarias a la norma electoral.

DÉCIMO PRIMERO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. La Procuraduría General de la República no emitió opinión en el presente asunto.

DÉCIMO SEGUNDO.—Alegatos y cierre de instrucción. El veinte de julio de dos mil diecisiete, sin que se hayan formulado alegatos y una vez agotado en sus términos el trámite respectivo, se cerró instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ así como con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁴ toda vez que el partido nacional promovente plantea la posible contradicción entre diversos preceptos en materia electoral de la Constitución Política del Estado de Sonora y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵ dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial la norma general o tratado internacional impugnados, considerando que en materia electoral todos los días son hábiles.

³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto 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."

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."

⁴ **Acuerdo General Plenario 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 sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; ..."

⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.**

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

"En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

En el caso que nos atañe, se impugnó la Ley Número 187 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, tomo CXCIX, Número 39, Secc. II, el día lunes quince de mayo de dos mil diecisiete.

El plazo legal de treinta días para promover la acción de inconstitucionalidad inicio a partir del día siguiente en que se publicó la norma impugnada, esto es, el martes dieciséis de mayo de dos mil diecisiete y feneció el siguiente miércoles catorce de junio. Consecuentemente, el presente asunto fue promovido oportunamente, ya que el escrito inicial se depositó el catorce de junio de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

TERCERO.—Legitimación. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria⁶ disponen que los partidos políticos con registro pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad, para lo cual es necesario:

- a) Que el partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).

⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**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.

"...

"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."

"**Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.**

"**Artículo 62.**

"...

"En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda, a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."

c) Que quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

d) Que las normas sean de naturaleza electoral.

Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales el promovente acredita su legitimación:

El Partido Acción Nacional es un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral, según consta en la certificación expedida el veintiuno de junio de dos mil diecisiete por el secretario ejecutivo del referido instituto.

De conformidad con el artículo 53, inciso a), de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional,⁷ el presidente del Comité Ejecutivo Nacional o la persona que éste estime conveniente, está facultado para representar al partido. Asimismo en atención a lo dispuesto en el artículo 57, fracción a), del mismo ordenamiento,⁸ el presidente del Comité Ejecutivo Nacional tiene la facultad para representar al partido.

De acuerdo con la certificación expedida el veintiuno de junio de dos mil diecisiete por el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, Ricardo Anaya Cortés, se encuentra registrado como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional.

⁷ **Estatutos Generales del Partidos Acción Nacional**

"Artículo 53.

"Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente."

⁸ **"Artículo 57.**

"La o el presidente del Comité Ejecutivo Nacional, lo será también de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional y la Comisión Permanente Nacional, con las siguientes atribuciones y deberes:

"a) Representar a Acción Nacional en los términos y con las facultades a que se refiere el inciso a) del artículo 53 de estos estatutos. Cuando el presidente Nacional no se encuentre en territorio nacional, ejercerá la representación del partido el secretario general."

Finalmente, el artículo 22, párrafos décimo octavo, décimo noveno y vigésimo sexto, de la Constitución del Estado de Sonora son de naturaleza electoral.

Por tanto, se concluye que dicha acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada.

CUARTO.—Fijación de las normas impugnadas y determinación de su existencia. 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,⁹ se procede a la fijación de las normas impugnadas y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

En el apartado correspondiente de la acción de inconstitucionalidad relativo a la norma general, cuya invalidez se demanda se cita la Ley Número 87 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial del Estado el lunes quince de mayo de dos mil diecisiete.

Ahora bien, de la lectura de los conceptos de invalidez de la acción se desprende que el partido impugna los párrafos décimo octavo, décimo noveno y vigésimo sexto del artículo 22 de la Constitución del Estado de Sonora,¹⁰ los

⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos**

"**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."

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

¹⁰ Cabe precisar que el accionante señala como impugnados los párrafos décimo séptimo, décimo octavo y vigésimo tercero; sin embargo, si se cuentan correctamente los párrafos impugna los párrafos décimo octavo, décimo noveno y vigésimo sexto del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora. Los párrafos impugnados son los siguientes:

Constitución Política del Estado de Sonora

"**Artículo 22.** ...

"(Adicionado, B.O. 15 de mayo de 2017)

"Las candidaturas comunes se regirán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

que serán objeto de esta sentencia. En efecto, en el concepto de invalidez primero se transcriben los párrafos décimo octavo y décimo noveno, cuyo contenido es combatido a lo largo de ese concepto. Por otra parte, en el segundo concepto de invalidez se transcribe el párrafo vigésimo sexto, cuyas disposiciones son controvertidas en el desarrollo del concepto en cita.¹¹

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Las partes no hicieron valer causas de improcedencia y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio.

SEXTO.—**Precisión de los temas de estudio de fondo.** Los temas planteados por el partido accionante, cuyo estudio se abordará en el considerando siguiente, son los que a continuación se enuncian:

Temas	Artículos impugnados
Primero. Candidaturas comunes: Violación a las normas generales que regulan las coaliciones electorales, el carácter intransferible del voto y voluntad popular, el sistema de representación proporcional y principio de legalidad electoral.	Artículo 22, párrafos décimo octavo y décimo noveno, de la Constitución de Sonora.
Segundo. Facultad del Tribunal Estatal Electoral para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores, ausencia de medios de impugnación y resolución en única instancia.	Artículo 22, párrafo vigésimo sexto, de la Constitución de Sonora.

(Adicionado, B.O. 15 de mayo de 2017)

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral.

"...

"El Tribunal Estatal Electoral tendrá plena autonomía operativa y de decisión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y de procesos de participación ciudadana, funcionará de manera permanente y tendrá a su cargo la sustanciación y resolución, en única instancia, de los medios de impugnación que establezcan las leyes aplicables, así como la resolución de los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores en materia electoral en los términos que establezca la ley."

¹¹ Fojas 15, 24 y 25 del escrito del Partido Acción Nacional.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo.

Primero. **Candidaturas comunes: Violación a las normas generales que regulan las coaliciones electorales, el carácter intransferible del voto y voluntad popular, el sistema de representación proporcional y principio de legalidad electoral.**

Para el estudio de los conceptos de invalidez hechos valer en contra del artículo 22, párrafos décimo octavo y décimo noveno,¹² de la Constitución de Sonora¹³ es necesario partir de lo dispuesto por el artículo 85, numeral 5, de la Ley General de Partidos Políticos¹⁴ que señala que "será facultad de las

¹² Cabe precisar que el promovente señaló como impugnados los párrafos décimo séptimo y décimo octavo, sin embargo, si se cuentan correctamente los párrafos impugna los párrafos décimo octavo y décimo noveno del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

¹³ **Constitución Política del Estado de Sonora**

"**Artículo 22.** La soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo sonorense y se ejerce por medio de los poderes públicos del Estado. El gobierno es emanación genuina del pueblo y se instituye para beneficio del mismo.

"...

(Adicionado, B.O. 15 de mayo de 2017)

"Las candidaturas comunes se registrarán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

(Adicionado, B.O. 15 de mayo de 2017)

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral."

¹⁴ **Ley General de Partidos Políticos**

"**Artículo 85.**

"1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.

"2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.

"3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

"4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.

"5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.

"6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario."

entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos."

Esta disposición de la Ley General de Partidos Políticos ya ha sido interpretada por este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas.¹⁵ Para los efectos que nos interesan, en ese precedente dijimos que "el párrafo 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos dispone que será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos, esto se entiende como una atribución a las entidades federativas para emitir reglas que complementen en el ámbito local esa regulación, desde luego sin contradecir lo ordenado en la Constitución Federal, ni las leyes generales emitidas con apoyo en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce. Además, las entidades federativas tienen libertad para crear las formas específicas de intervención de los partidos políticos en los procesos electorales, de acuerdo con las necesidades propias y circunstancias políticas de cada entidad, libertad que, como ha determinado este Tribunal Pleno, está sujeta a criterios de razonabilidad con el fin de que los partidos políticos cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas".¹⁶

Asimismo, en las acciones de inconstitucionalidad 59/2014, 17/2015 y su acumulada, 69/2015 y sus acumuladas, 103/2015, 50/2016 y acumuladas, así como la 45/2015 y acumuladas reconocimos la constitucionalidad de disposiciones muy similares e incluso idénticas al artículo 22, párrafos décimo octavo y décimo noveno, de la Constitución de Sonora.¹⁷

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el veintitrés de septiembre de dos mil catorce.

¹⁶ Fojas 110 y 111 de la sentencia.

¹⁷ **En la acción de inconstitucionalidad 59/2014** reconocimos la validez del artículo 176, párrafo cuarto, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

"Artículo 176. El Consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado.

"Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

"Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el instituto.

"En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

Como se ha señalado, la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad en estudio son los párrafos décimo octavo y décimo noveno del

En la acción de inconstitucionalidad 17/2015 y acumulada reconocimos la validez de los artículos 32 Bis, numeral 3, párrafo V y 32 quáter, numeral 4, de la Ley Electoral del Estado de Durango.

"Artículo 32 Bis.

"1. Los partidos políticos, tendrán derecho a postular candidaturas comunes para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos. Los partidos políticos que postulen candidato común deberán suscribir un convenio firmado por sus representantes y dirigentes, el que deberán presentar para su registro ante el Consejo General, hasta cinco días antes del inicio del periodo de registro de candidatos de la elección de que se trate.

"2. Los partidos políticos que postulen candidato a gobernador en común deberán también suscribir convenio de candidatura común para los cargos a integrar los Ayuntamientos en todos los Municipios que conforman la geografía electoral del Estado.

"3. El convenio de candidatura común deberá contener:

"I. Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate;

"II. Emblema común de los partidos que lo conforman y el color o colores con que se participa;

"III. Nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar y el consentimiento por escrito del candidato;

"IV. La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos políticos postulantes del candidato común;

"V. La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público, y

"VI. Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General."

"Artículo 32 Quáter.

"1. El Consejo General dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de registro del convenio de candidatura común, deberá resolver lo conducente sobre la procedencia del mismo, mandando publicar su resolución en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

"2. Los partidos políticos que postulen candidatos comunes no podrán postular candidatos propios ni de otros partidos políticos para la elección que convinieron la candidatura común.

"3. Para los efectos de la integración de los organismos electorales, del financiamiento y de la responsabilidad en materia electoral, civil y penal, los partidos políticos que postulen candidatos comunes mantendrán su autonomía y serán responsables de sus actos.

"4. Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrado ante el Consejo General.

"5. En la boleta deberá aparecer en un mismo espacio el emblema conjunto de los partidos."

En la acción de inconstitucionalidad 69/2015 y acumuladas reconocimos la constitucionalidad del artículo 95, párrafos décimo noveno y vigésimo (antes décimo octavo y décimo noveno), de la Constitución de Tlaxcala.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

"Artículo 95.

"...

"Las candidaturas comunes se registrarán bajo lo que dispongan las leyes de la materia aplicable, siempre y cuando establezca como mínimo que el convenio de las candidaturas comunes deberá contener el nombre de los partidos políticos que la conforman y el tipo de elección de que se

artículo 22 de la Constitución de Sonora. En efecto, el Partido Acción Nacional impugnó la necesidad de celebrar un convenio en el que se fije un emblema

trate; así como el emblema común de los partidos políticos que la conforman y el color o colores con que se participa, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público.

"Los votos se computarán a favor del candidato común y la distribución del porcentaje de votación será conforme al convenio de candidatura común registrada ante la autoridad electoral."

En la acción de inconstitucionalidad 103/2015 reconocimos la constitucionalidad del artículo 137, fracciones II y V, de la Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

Ley de Partidos Políticos para el Estado de Tlaxcala.

"**Artículo 137.** Los partidos políticos deberán suscribir un convenio de candidatura común el cual deberá contener:

"...

II. Emblema común de los partidos políticos y el color o colores con los que se participe;

...

V. La forma en que se asignarán los votos de cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y el otorgamiento del financiamiento público."

En la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y acumuladas reconocimos la constitucionalidad del artículo 77, incisos b) y e), del Código Electoral del Estado de México.

Código Electoral del Estado de México.

"**Artículo 77.** El convenio de candidatura común deberá contener:

"a) Nombre de los partidos que la conforman, así como el tipo de elección de que se trate.

"b) Emblema común de los partidos que lo conforman y el color o colores con que se participa.

"c) La manifestación por escrito de proporcionar al instituto, una vez concluidos sus procesos internos, el nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento, domicilio, clave de la credencial para votar y el consentimiento por escrito del candidato.

"d) La aprobación del convenio por parte de los órganos directivos correspondientes de cada uno de los partidos postulantes del candidato común.

"e) La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro, para el otorgamiento del financiamiento público y en su caso, para otros aquellos que establezca este código.

"f) Indicar las aportaciones en porcentajes de cada uno de los partidos para gastos de la campaña, sujetándose a los límites de contratación de los medios de comunicación distintos a radio y televisión, y a los topes de gastos de campaña determinados por el Consejo General.

"g) Para las elecciones de diputados y miembros de los Ayuntamientos, determinar el partido político al que pertenecen los candidatos en caso de resultar electos."

En la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y acumuladas reconocimos la validez del artículo 89, fracción III, incisos b) y e), de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas.

Ley Electoral del Estado de Tamaulipas

"**Artículo 89.** Los frentes, las coaliciones, las candidaturas comunes y las fusiones en los que pueden participar los partidos políticos se registrarán por lo que establece el título noveno de la Ley de Partidos y este capítulo; por cuanto hace a las candidaturas comunes, en términos de lo que dispone el Artículo 85, párrafo 5 de la Ley de Partidos.

"En los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos políticos coaligados, serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y serán tomados en cuenta para la asignación vía representación proporcional y de otras prerrogativas.

común de los partidos políticos que la conforman, la forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común para los efectos de conservación del registro y el otorgamiento de financiamiento público, así como la distribución del porcentaje de votación, pues en su opinión, se subvierte el propósito del régimen de las coaliciones, se lleva a cabo un reparto ficticio de votos vulnerando la voluntad popular, se vulnera el sistema de representación proporcional y el principio de legalidad electoral.

Este Tribunal Pleno estima que el artículo 22, párrafos décimo octavo y décimo noveno, de la Constitución de Sonora son constitucionales, toda vez que la regulación de los requisitos y lineamientos para la postulación de candidaturas comunes y la forma del cómputo de sus votos queda bajo el amparo de la libre configuración legislativa del Congreso Local. Ello, en aras de respetar el artículo 116 de la Constitución General y los principios de certeza y de libertad de sufragio.

Como se ha dicho, esta conclusión tiene sustento en los precedentes acciones de inconstitucionalidad 59/2014, 17/2015 y su acumulada, 69/2015 y acumuladas, 103/2015, 50/2016 y acumuladas, así como la 45/2015 y acumuladas. Con base en estos precedentes, esta Suprema Corte considera que no existe vicio de constitucionalidad alguno de la norma reclamada: primero, porque bajo el principio de libertad configurativa se permite que los Estados de la República regulen la figura de candidaturas comunes y lo hagan a través de convenios aprobados por los órganos electorales locales; segundo, debido a que tampoco se afectan los principios de certeza, objetividad y autenticidad en el proceso electoral, al amparar esa libertad configurativa la posibilidad de que los convenios contengan las reglas sobre la distribución de los votos a favor de un candidato en común para los partidos políticos postulantes, y tercero, dado que se respeta la voluntad del elector en relación con los efectos de su voto para los partidos políticos y su representatividad en el Congreso, al

"Por cuanto hace a las candidaturas comunes, los partidos políticos con registro, tendrán derecho a postularlas para la elección de gobernador, diputados de mayoría y planillas de Ayuntamientos, de acuerdo con lo siguiente:

"...

"III. El convenio de candidatura común deberá contener:

"...

"b) Emblema común de los partidos que lo conforman y el color o colores con que se participa;

"...

"e) La forma en que se acreditarán los votos a cada uno de los partidos políticos que postulan la candidatura común, para efectos de la conservación del registro y para el otorgamiento del financiamiento público; ...".

tener previo conocimiento de los mecanismos de distribución con base en un convenio previo.

SEGUNDO (sic).—Facultad del Tribunal Estatal Electoral para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores, ausencia de medios de impugnación y resolución en única instancia.

El Partido Acción Nacional argumentó que el artículo 22, párrafo vigésimo sexto,¹⁸ de la Constitución del Estado de Sonora¹⁹ es inconstitucional, ya que el artículo 116, fracción IV, de la Constitución General²⁰ determina que los

¹⁸ Cabe precisarse que el accionante señala como impugnado el párrafo vigésimo tercero; sin embargo, si se cuentan correctamente los párrafos impugna el párrafo vigésimo sexto del artículo 22 de la Constitución Política del Estado de Sonora.

¹⁹ **Constitución del Estado de Sonora**

"Artículo 22.

"...

"El Tribunal Estatal Electoral tendrá plena autonomía operativa y de decisión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y de procesos de participación ciudadana, funcionará de manera permanente y tendrá a su cargo la sustanciación y resolución, en única instancia, de los medios de impugnación que establezcan las leyes aplicables, así como la resolución de los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores en materia electoral en los términos que establezca la ley."

²⁰ **Constitución General**

"Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: (Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las Legislaturas Locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; (Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad; (Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

"1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

"2o. El consejero presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

"3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

"4o. Los consejeros electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

"5o. Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

"6o. Los organismos públicos locales electorales contarán con servidores públicos investidos de fe pública para actos de naturaleza electoral, cuyas atribuciones y funcionamiento serán reguladas por la ley.

"7o. Las impugnaciones en contra de los actos que, conforme a la base V del artículo 41 de esta Constitución, realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conforme lo determine la ley.

"(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo puedan convenir con el Instituto Nacional Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales locales; (Reformado, D.O.F. 27 de diciembre de 2013)

"e) Los partidos políticos sólo se constituyan por ciudadanos sin intervención de organizaciones gremiales, o con objeto social diferente y sin que haya afiliación corporativa. Asimismo tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, con excepción de lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracciones III y VII, de esta Constitución. (Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen; (Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"El partido político local que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o Legislativo Locales, le será cancelado el registro. Esta disposición no será aplicable para los partidos políticos nacionales que participen en las elecciones locales; (Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"g) Los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales. Del mismo modo se establezca el procedimiento para la liquidación de los partidos que pierdan su registro y el destino de sus bienes y remanentes; (Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"h) Se fijen los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus precampañas y campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones de sus militantes y simpatizantes;

procedimientos ordinarios sancionadores son competencia de la autoridad electoral administrativa, como lo ordenan además los artículos 459, 464 y 465 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.²¹

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"i) Los partidos políticos accedan a la radio y la televisión, conforme a las normas establecidas por el apartado B de la base III del artículo 41 de esta Constitución;

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"j) Se fijen las reglas para las precampañas y las campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan. En todo caso, la duración de las campañas será de sesenta a noventa días para la elección de gobernador y de treinta a sesenta días cuando sólo se elijan diputados locales o Ayuntamientos; las precampañas no podrán durar más de las dos terceras partes de las respectivas campañas electorales;

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"l) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación;

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y Ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y

(Adicionado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"n) Se verifique, al menos, una elección local en la misma fecha en que tenga lugar alguna de las elecciones federales;

(Reformado, D.O.F. 13 de noviembre de 2007)

"o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.

(Adicionado, D.O.F. 27 de diciembre de 2013)

"p) Se fijen las bases y requisitos para que en las elecciones los ciudadanos soliciten su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución."

²¹ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 459.

"1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

"a) El Consejo General;

"b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y

"c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General.

"2. Los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales, en sus respectivos ámbitos de competencia, fungirán como órganos auxiliares para la tramitación de los procedimientos sancionadores, salvo lo establecido en el artículo 474 de esta ley.

"3. La comisión mencionada en el inciso b) del párrafo 1 anterior se integrará por tres consejeros electorales, quienes serán designados, para un periodo de tres años, por el Consejo General. Sus sesiones y procedimientos serán determinados en el reglamento que al efecto apruebe el propio Consejo General."

Es infundado el concepto de invalidez del Partido Acción Nacional, pues el artículo 116, fracción IV, de la Constitución General no dispone que

"Artículo 464.

"1. El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

"2. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o que se tenga conocimiento de los mismos."

"Artículo 465.

"1. Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del instituto o ante el organismo público local; las personas morales lo harán por medio de sus legítimos representantes, en términos de la legislación aplicable, y las personas físicas lo harán por su propio derecho.

"2. La queja o denuncia podrá ser presentada por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos y deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"a) Nombre del quejoso o denunciante, con firma autógrafa o huella digital;

"b) Domicilio para oír y recibir notificaciones;

"c) Los documentos que sean necesarios para acreditar la personería;

"d) Narración expresa y clara de los hechos en que se basa la queja o denuncia y, de ser posible, los preceptos presuntamente violados;

"e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos, y

"f) Los partidos políticos deberán presentar las quejas o denuncias por escrito. En caso de que los representantes no acrediten su personería, la queja o denuncia se tendrá por no presentada.

"3. Salvo la hipótesis contenida en la última parte del párrafo siguiente, ante la omisión de cualquiera de los requisitos antes señalados, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva prevendrá al denunciante para que la subsane dentro del plazo improrrogable de tres días. De la misma forma lo prevendrá para que aclare su denuncia, cuando ésta sea imprecisa, vaga o genérica. En caso de no enmendar la omisión que se le requiera, se tendrá por no presentada la denuncia.

"4. La autoridad que tome conocimiento de la interposición de una queja o denuncia en forma oral, por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, deberá hacerla constar en acta, requiriendo la ratificación por parte del denunciante. En caso de no acudir a ratificar la denuncia o queja dentro del término de tres días contados a partir de que se le notifique la citación, se tendrá por no formulada la denuncia.

"5. La queja o denuncia podrá ser formulada ante cualquier órgano del instituto, debiendo ser remitida dentro del término de cuarenta y ocho horas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva para su trámite, salvo que se requiera de la ratificación de la misma por parte del quejoso; supuesto en el que será remitida una vez ratificada o, en su caso, cuando haya concluido el plazo para ello.

"6. Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, una vez que realicen las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estime pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

"7. El órgano del instituto que promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

los procedimientos ordinarios sancionadores locales sean competencia de la autoridad electoral administrativa, como tampoco lo hacen los artículos 459, 464 y 465 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. De hecho, conforme al artículo segundo transitorio, fracción II, inciso i), de la reforma constitucional del diez de febrero de dos mil catorce²² y al artículo 440 de la citada ley,²³ las leyes electorales locales deben establecer reglas rela-

"8. Recibida la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva procederá a:

"a) Su registro, debiendo informar de su presentación al Consejo General;

"b) Su revisión para determinar si debe prevenir al quejoso;

"c) Su análisis para determinar la admisión o desechamiento de la misma, y

"d) En su caso, determinar y solicitar las diligencias necesarias para el desarrollo de la investigación.

"9. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva contará con un plazo de cinco días para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, contado a partir del día en que reciba la queja o denuncia. En caso de que se hubiese prevenido al quejoso, a partir de la recepción del desahogo de la prevención o de la fecha en la que termine el plazo sin que se hubiese desahogado la misma."

²² **Reforma constitucional de 10 de febrero de 2014.**

"Segundo. El Congreso de la Unión deberá expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo 73 de esta Constitución, a más tardar el 30 de abril de 2014. Dichas normas establecerán, al menos, lo siguiente:

"...

"II. La ley general que regule los procedimientos electorales:

"i) Las reglas, plazos, instancias y etapas procesales para sancionar violaciones en los procedimientos electorales."

²³ **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 440.

"1. Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

"a) Clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales;

"b) Sujetos y conductas sancionables;

"c) Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;

"d) Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local, y

"e) Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los organismos públicos locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:

"I. Las demandas o promociones en las cuales se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho;

"II. Aquellas que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad;

"III. Aquellas que se refieran a hechos que no constituyan una falta o violación electoral, y

"IV. Aquellas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad.

"2. La sanción que se imponga, en su caso, deberá de valorar el grado de frivolidad de la queja y el daño que se podría generar con la atención de este tipo de quejas a los organismos electorales."

tivas al inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de los procedimientos ordinarios y especiales, así como el procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local. De esta manera, la ley general prevé que tanto los órganos administrativos como el Tribunal Electoral intervengan en los procedimientos sancionadores.

De hecho, en nuestro precedente acción de inconstitucionalidad 129/2015²⁴ señalamos lo siguiente:

"Por otra parte, de la lectura de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución Federal, no se advierte que la instrucción o resolución de los procedimientos especiales sancionatorios haya sido conferida a la autoridad administrativa o jurisdiccional estatal de forma específica.

"Por ello, no existe impedimento alguno para que cada Estado de la República defina el o los órganos a los que se encomienda el conocimiento de los procedimientos especiales sancionatorios, siempre que se observen y salvaguarden los principios que rigen tanto la impartición de justicia como la materia electoral.

"Por tanto, determinar cuál debe ser la autoridad competente para instruir y resolver sobre procedimientos especiales sancionatorios es una cuestión de diseño orgánico que se encuentra dentro de la libertad configurativa en materia electoral con la que cuentan las entidades federativas."²⁵

Así, en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora se prevén los procedimientos ordinarios sancionadores y el juicio oral sancionador,²⁶ que se tramitan por órganos administrativos locales

²⁴ Resuelto por el Tribunal Pleno el once de febrero de dos mil dieciséis.

²⁵ Fojas 312 y 312 (sic), resuelta por el Tribunal Pleno el día once de febrero de dos mil dieciséis. La votación sobre este punto fue la siguiente: Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo sexto, tema 11, relativo al procedimiento especial sancionador, inciso b), consistente en reconocer la validez de los artículos 327 y 328 de la Ley Electoral de Quintana Roo. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

²⁶ **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora**

"Artículo 287. El Tribunal Estatal será competente para resolver el procedimiento sancionador ordinario. Serán responsables de la tramitación de los procedimientos ordinarios sancionadores y del juicio oral sancionador, en términos de la presente ley y los reglamentos aplicables:

y resuelven por el Tribunal Estatal Electoral. Los procedimientos ordinarios sancionadores tienen por objeto conocer de violaciones a la normatividad electoral,²⁷ mientras que el juicio oral sancionador tiene por objeto analizar conductas dentro de los procesos electorales que: I. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecida en la ley; y, II. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña electoral.²⁸

Por otro lado, el Partido Acción Nacional argumentó que las resoluciones del Tribunal Electoral dictadas en el procedimiento sancionador ordinario y juicio oral sancionador no admiten medio de impugnación local, lo que es contrario al artículo 116, fracción IV, inciso I), de la Constitución General.²⁹ Este argumento también es infundado, pues el accionante parte de una premisa equivocada, ya que el artículo 322, segundo párrafo, del Ley de Institu-

²⁷ I. La Comisión del (sic) Denuncias del Instituto Estatal;

"II. La Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos del Instituto Estatal; y

"III. Los consejos electorales en sus respectivos ámbitos de competencia, los cuales fungirán como órganos auxiliares."

²⁷ "Artículo 292. El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte o de oficio cuando el instituto estatal tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

(Reformado, B.O. 25 de mayo de 2017)

"La facultad de la autoridad jurisdiccional electoral para fincar responsabilidades por infracciones derivadas de los procedimientos ordinarios sancionadores prescribe en el término de 1 año, contado a partir de la comisión de los hechos o que se tenga conocimiento de los mismos. Este plazo también aplicará para tener por prescrita una conducta que pudiera calificarse como reincidente."

"Artículo 293. Cualquier persona podrá presentar denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante el instituto estatal o ante los consejos electorales. ..."

²⁸ "Artículo 298. Dentro de los procesos electorales, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, instruirá el juicio oral sancionador establecido por el presente capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

"I. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecida en la presente ley;

"II. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña electoral."

²⁹ **Constitución General**

"Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

"...

"I) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Igualmente, que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación."

ciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora prevé el recurso de reconsideración en contra de las resoluciones que emita el Tribunal Electoral en los procedimientos ordinarios sancionadores y juicio oral sancionador, que resuelve el mismo. La reconsideración se desahoga en los mismos términos que regula la ley para el recurso de apelación,³⁰ lo que garantiza que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.³¹

Ahora bien, una cuestión adicional que plantea el accionante es que el medio de impugnación en contra de las determinaciones de los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales no debiera conocerse y resolverse en la misma instancia, pues el órgano sería Juez y parte. Es decir, en el caso concreto, el recurso de reconsideración debiera ser sustanciado y resuelto por un órgano distinto al Tribunal Electoral. Para analizar este argumento es

³⁰ **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora**

"Artículo 322. El sistema de medios de impugnación regulado por la presente ley tiene por objeto garantizar:

"I. Que todos los actos, acuerdos, omisiones y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y

"II. La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales, tanto ordinarios como extraordinarios.

"El sistema de medios de impugnación se integra por:

"I. El recurso de revisión, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, acuerdos, omisiones y resoluciones de los consejos distritales y municipales electorales; (Reformada, B.O. 25 de mayo de 2017)

"II. El recurso de apelación, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, acuerdos, omisiones y resoluciones (sic) Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana;

"III. El recurso de queja, para garantizar la constitucionalidad, legalidad y certeza de los resultados electorales; y

"IV. El juicio para la protección de los derechos político-electorales.

(Adicionado, B.O. 25 de mayo de 2017)

"El Tribunal Electoral será competente para conocer del recurso de reconsideración, derivado de las resoluciones que emita en los procedimientos ordinarios sancionador y juicio oral sancionador. La reconsideración se desahogará en los mismos términos que regula esta ley para el recurso de apelación.

(Adicionado, B.O. 25 de mayo de 2017)

"Para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controvertan actos o resoluciones en la materia electoral que no admitan ser controvertidos a través de los distintos medios de impugnación previstos en la presente ley, el tribunal deberá implementar un medio de impugnación sencillo y eficaz en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso, a través del cual se aboque al conocimiento y resolución del caso, para lo cual deberán aplicar en lo conducente las reglas de tramitación y resolución del recurso de apelación previsto en este capítulo."

³¹ Una cuestión distinta que no es materia de este proceso es si el artículo 322 de la ley local –que no está impugnado en esta acción– es o no constitucional. La constitucionalidad de este artículo se analiza en la acción de inconstitucionalidad 41/2017 y acumulada 44/2017.

necesario tener en cuenta lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en nuestros precedentes.

Por un lado, los artículos 106 y 111 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³² establecen que las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco Magistrados que actuarán en forma colegiada. Además, que los Magistrados electorales son los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales.

Por otro lado, en el precedente acción de inconstitucionalidad 129/2015 señalamos que el derecho al debido proceso en un procedimiento sancionatorio en material electoral se garantiza de la siguiente manera:³³

"... el artículo 14, párrafo segundo, constitucional señala que los actos privativos deben realizarse, por regla general, mediante un procedimiento dirigido a escuchar previamente al afectado, en el que se cumplan las formalidades

³² **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

"Artículo 106.

"1. Las autoridades electorales jurisdiccionales en las entidades federativas se compondrán de tres o cinco magistrados, que actuarán en forma colegiada y permanecerán en su encargo durante siete años, de conformidad con lo que establezca la Constitución de cada estado o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

"2. Los Magistrados electorales serán electos en forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores.

"3. Los Magistrados electorales serán los responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales, en términos de las leyes locales."

"Artículo 111

"1. Las leyes locales deberán regular el sistema de medios de impugnación jurisdiccionales por los cuales deban resolverse las controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales locales, así como las derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales.

"2. Estos procedimientos jurisdiccionales tienen por objeto garantizar los principios de certeza y definitividad de las diferentes etapas de los procesos electorales, así como el de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades en la materia."

³³ Fojas 305 y 306, resuelta por el Tribunal Pleno el día 11 de febrero de 2016. Sobre este punto la votación fue la siguiente: Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando décimo quinto, tema 10, relativo al procedimiento ordinario sancionador, consistente en reconocer la validez del artículo 321 de la Ley Electoral de Quintana Roo. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández votaron en contra. La razón por la cual las Ministras votaron en contra fue porque, en su opinión,

esenciales del procedimiento,³⁴ mismas que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en las siguientes etapas:

- "• La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias.
- "• La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa.
- "• La oportunidad de alegar.
- "• El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

"De lo anterior se sigue que la Constitución Federal define los contenidos mínimos de un proceso de carácter privativo, como lo es un procedimiento sancionatorio en materia electoral, los cuales se identifican en cuatro etapas encaminadas a la presentación de argumentos y pruebas, que se deben desarrollar de forma subsecuente.

"Así, la inclusión de determinadas figuras procesales específicas no es una cuestión constitucionalmente exigible a todo procedimiento.

"En este sentido, el legislador local cuenta con una libertad configurativa amplia para definir los procedimientos que garanticen el cumplimiento de la ley electoral, pudiendo, incluso, establecer condiciones procesales específicas en atención al tipo de proceso y la materia que se regule."

el artículo 321 no tomó en consideración los lineamientos establecidos en el artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

³⁴ "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.—La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Éstas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado." (No. Registro digital: 200234. Jurisprudencia. Materias constitucional y común. Novena Época. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, tesis P./J. 47/95, página 133)

Asimismo, en el precedente acción de inconstitucionalidad 22/2009,³⁵ aplicable por analogía, establecimos un estándar para determinar si es constitucional o no la supresión de un recurso en materias distintas a la penal:

"Así, a juicio de este Tribunal Pleno, del artículo 17 constitucional, en relación con el diverso 14, derivan las siguientes exigencias en relación con el principio de impugnación de las sentencias judiciales:

"1. La exclusión de la procedencia de recursos en procesos jurisdiccionales debe ser excepcional.

"2. Una eventual exclusión del acceso a los recursos debe tender al logro de una finalidad constitucionalmente legítima.

"3. La medida debe ser proporcionada, para lo cual debe tomarse en consideración la existencia de otros mecanismos procesales que garanticen adecuadamente el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia.

"4. La exclusión debe obedecer a criterios objetivos que no den lugar a discriminación."

Como ya dijimos, en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora sí está previsto un recurso de reconsideración en contra de las resoluciones que emita en los procedimientos ordinarios sancionador y juicio oral sancionador que resuelve el mismo Tribunal Electoral. De esta manera, la pregunta que se nos plantea es si es o no constitucional que el recurso lo resuelva el mismo tribunal.

Conforme a los precedentes citados, tratándose de un procedimiento sancionatorio en material electoral la Constitución no exige que haya un recurso ante una instancia local distinta a la que resolvió en primer término (segunda instancia), lo que se justifica por la celeridad que demanda la materia electoral. En efecto, la determinación del número de instancias se hace atendiendo a los fines de evitar la prolongación de los juicios más allá de términos prudentes y de garantizar el acierto en los fallos. En esta tesitura, el órgano reformador de la Constitución del Estado de Sonora optó por prever y reglamentar un recurso de reconsideración que permite al Tribunal Electoral estudiar

³⁵ Resuelto por el Tribunal Pleno el cuatro de marzo de dos mil diez.

el asunto en una segunda ocasión, a la vez que reduce el tiempo de su resolución en la mayor medida posible ya que tiene un conocimiento previo del expediente. Esta razón explica que los recursos previstos en el artículo 322 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora se resuelven por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana³⁶ o por el propio Tribunal Estatal.³⁷

En la exposición de motivos de la reforma a la Constitución del Estado de Sonora del veintitrés de octubre de dos mil tres, en la que por primera vez se previó que los medios de impugnación serían resueltos en única instancia por el Tribunal Estatal Electoral se dijo:

"De igual manera, se reduce el número de Magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Estatal Electoral, de conformidad con los requerimientos de prontitud y celeridad que impone la resolución de los conflictos postelectorales, para tal efecto, se contempla además que los procedimientos para sustanciar los medios de impugnación se resuelvan en única instancia."

De igual forma, en la exposición de motivos de la reforma a la Constitución del Estado de Sonora del quince de mayo de dos mil diecisiete se dijo:

"Por último, en materia de procedimientos sancionadores, se innova en el establecimiento de un nuevo juicio oral sancionador, siguiendo la tendencia de los juicios orales, cuyo procedimiento será expedito y será sustanciado por el Instituto Estatal Electoral y se resolverá por el Tribunal Estatal Electoral, en concordancia con los procedimientos nacionales de este tipo."

Por su parte, en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se dijo:

"En materia de procedimientos administrativos se propone darle al Tribunal Electoral del Estado de Sonora, la facultad para resolver lo relativo a los procedimientos ordinarios sancionadores, además se establece como figura los juicios orales sancionadores, lo cual esperamos sea una herramienta que permita agilizar y transparentar la resolución de este tipo de controversias."

³⁶ **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora**

"**Artículo 349.** Es competente para resolver el recurso de revisión el Consejo General."

³⁷ "**Artículo 353.** Es competente para resolver el recurso de apelación el Tribunal Estatal."

"**Artículo 359.** Es competente para resolver el recurso de queja el Tribunal Estatal."

"**Artículo 363.** Es competente para resolver el juicio para la protección de los derechos políticos electorales el Tribunal Estatal."

Finalmente, el hecho de que sea el propio tribunal el que resuelva el recurso de reconsideración no implica que no garantice 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. Esto es así, pues el recurso de reconsideración se tramita conforme las disposiciones del recurso de apelación, según la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, que prevé reglas relativas a la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias,³⁸ la oportunidad de ofrecer y desahogar las

³⁸ **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora**

"**Artículo 334.** La autoridad responsable que reciba un medio de impugnación, bajo su más estricta responsabilidad y de inmediato, deberá:

"I. Por la vía más expedita, dar aviso de su presentación al instituto estatal o al Tribunal Estatal, precisando: actor, acto, acuerdo, omisión, resolución impugnado, fecha y hora exactas de su recepción; y

"II. Hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas se fije en los estrados respectivos o por cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito.

"Cuando algún consejo distrital o municipal, o el instituto estatal, reciba un medio de impugnación por el cual se pretenda combatir un acto, acuerdo, omisión o resolución que no le es propio, lo remitirá de inmediato, sin trámite adicional alguno, al instituto estatal o Tribunal Estatal, competente para tramitarlo.

"El incumplimiento de las obligaciones a que se refieren los párrafos anteriores, será sancionado en los términos previstos en el presente ordenamiento y en las leyes aplicables.

"Dentro del plazo a que se refiere la fracción II del párrafo primero de este artículo, los terceros interesados podrán comparecer mediante los escritos que consideren pertinentes, mismos que deberán cumplir los requisitos siguientes:

"I. Presentarse ante la autoridad responsable del acto, acuerdo, omisión o resolución impugnada;

"II. Hacer constar el nombre del tercero interesado;

"III. Señalar domicilio para recibir notificaciones en la capital del Estado;

"IV. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente;

"V. Precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente;

"VI. Ofrecer y aportar las pruebas dentro del plazo a que se refiere la fracción II del párrafo primero de este artículo; mencionar en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dicho plazo; y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas; y

"VII. Hacer constar el nombre y firma autógrafa o huella digital del compareciente.

"El incumplimiento de cualquiera de los requisitos previstos por las fracciones I, II, V y VII del párrafo anterior, será causa para tener por no presentado el escrito correspondiente.

"Cuando la controversia verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en la fracción VI del presente artículo."

"**Artículo 335.** Dentro de las 24 horas siguientes al vencimiento del plazo a que se refiere la fracción II del párrafo primero del artículo anterior, la autoridad responsable del acto, acuerdo, omisión o resolución impugnado deberá remitir al Instituto Estatal o al Tribunal Estatal, según sea el caso lo siguiente:

"I. El escrito original mediante el cual se presenta el medio de impugnación, las pruebas y la demás documentación que se hayan acompañado al mismo;

pruebas en que se finque la defensa,³⁹ la oportunidad de alegar,⁴⁰ así como el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.⁴¹

"II. La copia del documento en que conste el acto, acuerdo o resolución impugnado y la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder;

"III. En su caso, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, las pruebas y la demás documentación que se haya acompañado a los mismos;

"IV. En los recursos de queja, el expediente completo con todas las actas de cómputo y las hojas de incidentes levantadas por la autoridad electoral, así como los escritos de incidentes y de protesta que se hubieren presentado, en los términos de la presente ley;

"V. El informe circunstanciado; y

"VI. Cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto.

"El informe circunstanciado que debe rendir la autoridad responsable, por lo menos deberá contener:

"I. En su caso, la mención de si el promovente o el compareciente, tienen reconocida su personería;

"II. Los motivos y fundamentos jurídicos que considere pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto, acuerdo, omisión o resolución impugnado; y

"III. La firma del representante legal de la autoridad responsable."

³⁹ **Artículo 331.** Para la resolución de los medios de impugnación previstos en la presente ley, sólo podrán ser ofrecidas y admitidas las pruebas siguientes:

"I. Documentales públicas;

"II. Documentales privadas;

"III. Técnicas;

"IV. Presuncional legal y humana;

"V. Informe de autoridad;

"VI. Pericial;

"VII. Inspección; e

"VIII. Instrumental de actuaciones.

"El Tribunal Estatal, sólo podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento se pueda modificar, revocar o anular el acto, acuerdo o resolución impugnada.

"Para los efectos de la presente ley, serán documentales públicas:

"I. Las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los diferentes cómputos que consignen resultados electorales. Serán actas oficiales las originales, las copias autógrafas o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección;

"II. Los demás documentos originales expedidos por los organismos o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia;

"III. Los documentos expedidos, dentro del ámbito de sus facultades, por las autoridades federales, estatales y municipales; y

"IV. Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley, siempre y cuando, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance del Instituto Estatal o del Tribunal Estatal competente para resolver.

"Serán documentales privadas todos los demás documentos o actas que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.

"Se considerarán pruebas técnicas las fotografías, otros medios de reproducción de imágenes o video y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance del Instituto Estatal o del Tribunal Estatal competente para resolver. En estos casos, el aportante deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba.

"La pericial sólo podrá ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y a sus resultados, siempre y cuando su desahogo sea posible en los plazos legalmente establecidos.

"Para su ofrecimiento deberán cumplirse los siguientes requisitos:

"I. Ser ofrecida junto con el escrito de impugnación;

"II. Señalar la materia sobre la que versará la prueba, exhibiendo el cuestionario respectivo con copia para cada una de las partes;

"III. Especificarse lo que pretenda acreditarse con la misma; y

"IV. Señalarse el nombre del perito que se proponga y exhibir su acreditación técnica."

"Artículo 332. Son objeto de prueba los hechos controvertidos. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos.

"El que afirma está obligado a probar. También lo está el que niega, cuando su negación envuelve la afirmación expresa de un hecho."

"Artículo 333. Los medios de prueba serán valorados por el Instituto Estatal o Tribunal Estatal competente para resolver, atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, tomando en cuenta las disposiciones especiales señaladas en la (sic) presente libro. (Reformado, B.O. 25 de mayo de 2017)

"Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

(Adicionado, B.O. 25 de mayo de 2017)

"Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, sólo harán prueba plena cuando, a juicio del órgano competente para resolver, los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados."

"Artículo 356. El presidente del Tribunal Estatal, en los asuntos de su competencia, podrá requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, coaliciones, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas y personas físicas o morales, cualquier elemento o documentación que obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación.

"Asimismo, en casos extraordinarios, podrá ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables."

⁴⁰ Artículos 334 y 335.

⁴¹ **"Artículo 343.** Las resoluciones que emita el Consejo General o el Tribunal Estatal, deberán en todo momento, interpretar de forma complementaria los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano y la Constitución Local, otorgando en todo momento a las personas la protección más amplia."

"Artículo 344. Las resoluciones que pronuncien, respectivamente, el Consejo General o el Tribunal Estatal, deberán hacerse constar por escrito y contendrán:

"I. La fecha, el lugar y el órgano que la dicta;

"II. El resumen de los antecedentes, hechos o puntos de derecho controvertidos;

"III. En su caso, el análisis de los agravios así como el examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes;

"IV. Los fundamentos jurídicos;

"V. Los puntos resolutivos; y

"VI. En su caso, el plazo para su cumplimiento."

"Artículo 345. Al resolver los medios de impugnación establecidos en la presente ley, el Consejo General o el Tribunal Estatal deberán suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos. De igual forma, si advierte que el recurrente omitió señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citan de manera equivocada, resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto."

A mayor abundamiento, los artículos 41, fracción VI y 99 de la Constitución General⁴² prevén la posibilidad promover medios de impugnación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

"Artículo 346. El presidente del Consejo General o del Tribunal Estatal, ordenará que se publique en los estrados respectivos, por lo menos con 24 horas de antelación, la lista de los asuntos que serán ventilados en cada sesión pública, o en un plazo menor cuando se trate de asuntos de urgente resolución."

"Artículo 347. Las resoluciones que recaigan a los medios de impugnación tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto, acuerdo, omisión o resolución impugnados. Dichas resoluciones deberán ser ejecutadas dentro de un plazo de 72 horas contadas a partir de la notificación respectiva, o en su caso, en el tiempo que la propia resolución establezca."

⁴² **Constitución General**

"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.

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

"...

"VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

"En materia electoral la interposición de los medios de impugnación, constitucionales o legales, no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado."

"Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

"Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y Salas Regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

"La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

"Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

"I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

"II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

"Las Salas Superior y regionales del tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

"La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

"III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

"IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias

Por estas razones, se reconoce la validez del artículo 22, párrafo vigésimo sexto, de la Constitución del Estado de Sonora que dispone que el Tribunal

que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

"V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

"VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

"VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;

"VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;

"IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y

"X. Las demás que señale la ley.

"Las Salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

"Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"Cuando una Sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las Salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

"La organización del tribunal, la competencia de las Salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

"La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las Salas Regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

"La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su

Estatal Electoral sustanciará y resolverá en única instancia los medios de impugnación que establezcan las leyes aplicables.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 37/2017.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 22, párrafos décimo octavo, décimo noveno y vigésimo sexto, de la Constitución Política del Estado de Sonora, en términos del considerando séptimo de este fallo.

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.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo

inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento. "Los Magistrados Electorales que integren las Salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.

"Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciadas, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

"Los Magistrados Electorales que integren las Salas Regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

"El personal del tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley."

Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la fijación de las normas impugnadas y determinación de su existencia, a las causas de improcedencia y a la precisión de los temas de estudio de fondo.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, 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 séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema primero, denominado "Candidaturas comunes: Violación a las normas generales que regulan las coaliciones electorales, el carácter intransferible del voto y voluntad popular, el sistema de representación proporcional y principio de legalidad electoral", consistente en reconocer la validez del artículo 22, párrafos décimo octavo y décimo noveno, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema segundo, denominado "Facultad del Tribunal Estatal Electoral para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores, ausencia de medios de impugnación y resolución en única instancia", consistente en reconocer la validez del artículo 22, párrafo vigésimo sexto, en la porción normativa "El Tribunal Estatal Electoral tendrá plena autonomía operativa y de decisión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y de procesos de participación ciudadana, funcionará de manera permanente y tendrá a su cargo la sustanciación y resolución, en única instancia, de los medios de impugnación que establezcan las leyes aplicables", de la Constitución Política del Estado de Sonora. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo,

relativo al estudio de fondo, en su tema segundo, denominado "Facultad del Tribunal Estatal Electoral para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores, ausencia de medios de impugnación y resolución en única instancia", consistente en reconocer la validez del artículo 22, párrafo vigésimo sexto, en la porción normativa "así como la resolución de los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores en materia electoral en los términos que establezca la ley", de la Constitución Política del Estado de Sonora. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de marzo de 2018 a las 10:12 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 12 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la acción de inconstitucionalidad 37/2017.

1. En sesión de veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el partido político Acción Nacional. En el segundo tema del estudio de fondo se declaró la validez del artículo 22, párrafo vigésimo sexto, de la Constitución del Estado de Sonora, el cual prevé, en lo que interesa, que el Tribunal Estatal Electoral tendrá a su cargo la sustanciación y resolución, en única instancia, de los medios de impugnación que establezcan las leyes aplicables; así como la resolución de los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores en materia electoral.
2. La sentencia considera como infundado el concepto de invalidez relativo a que el artículo impugnado es contrario a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, constitucional consistente en que los procedimientos ordinarios sancionadores son competencia de la autoridad local administrativa, así como también el argumento del accionante consistente en que el que señala que las resoluciones dictadas en los procedimientos antes señalados no admiten medio de impugnación local. Lo anterior, pues contrario a las pretensiones del partido político, existe competencia para regular

de manera local los procedimientos sancionadores y, a diferencia de lo expuesto en la demanda, en el artículo 322, segundo párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales Local se establece un recurso en contra de las resoluciones que emita el Tribunal Electoral en ambos procedimientos.

3. Sobre este último aspecto, el fallo responde una consideración adicional del partido sobre que dicho recurso de reconsideración entonces debería ser sustanciado y resuelto por un órgano distinto al Tribunal Electoral. Para ello, retoma lo dispuesto en los artículos 106 y 111 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y lo desarrollado en la acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas respecto al derecho al debido proceso en un procedimiento sancionatorio en materia electoral, concluyendo que tratándose de un procedimiento sancionatorio en materia electoral, la Constitución no exige que haya un recurso ante una instancia local distinta a la que resolvió en primer término, lo que se justifica por la celeridad que demanda la materia electoral. Por tanto, el hecho de que el órgano reformador optara por prever y reglamentar un recurso de reconsideración que permite al Tribunal Electoral estudiar lo resuelto en un procedimiento sancionador en una segunda ocasión, no implica una afectación al derecho de defensa o al derecho de tutela judicial efectiva.
4. Concuero con la conclusión de validez. No obstante, la materia del presente documento es para aclarar que mi voto en este apartado partió de la premisa que el análisis pormenorizado de la regularidad constitucional de la materia y requisitos del aludido recurso de reconsideración se encuentra en la respectiva ley electoral local; consecuentemente, será cuando se analice la constitucionalidad de esa legislación que habrá un pronunciamiento sobre el citado recurso de reconsideración. Lo anterior, pues en este asunto sólo se cuestiona el párrafo vigésimo sexto de la Constitución Local que prevé la regulación general de procedimientos y medios de impugnación, sin que sea en éste donde se establezca propiamente el mencionado recurso de reconsideración, tal como se demuestra de su texto:

"Artículo 22. ... El Tribunal Estatal Electoral tendrá plena autonomía operativa y de decisión, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Será la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y de procesos de participación ciudadana, funcionará de manera permanente y tendrá a su cargo la sustanciación y resolución, en única instancia, de los medios de impugnación que establezcan las leyes aplicables, así como la resolución de los procedimientos sancionadores ordinarios y juicios orales sancionadores en materia electoral en los términos que establezca la ley."

5. Así, estimo que la revisión de la regularidad constitucional del mencionado recurso de reconsideración en contra de las resoluciones de los procedimientos sancionadores, aunque sea en contestación de argumentos del partido político, no corresponde a esta sentencia, pues lo que se está impugnado en esta vía es la afirmación generalizada de la competencia del Tribunal Electoral Local en única instancia. Será al fallarse la acción de inconstitucionalidad 41/2017 y su acumulada, pendiente de resolución por este Tribunal Pleno y donde se cuestiona el precepto legal que regula el recurso de reconsideración, donde se analice su reglamentación y se decida si dicho medio de defensa transgrede los principios que rigen la materia electoral y el derecho de acceso a la justicia.

Este voto se publicó el viernes 9 de marzo de 2018 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN (OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE INSTITUIR Y REGULAR UN HABER O UNA PENSIÓN DE RETIRO PARA LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, CUENTA CON LEGITIMACIÓN PARA REPRESENTAR AL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (OMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE INSTITUIR O REGULAR UN HABER O PENSIÓN DE RETIRO PARA LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

III. MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. OMISIÓN LEGISLATIVA DE INSTITUIR Y REGULAR UN HABER O PENSIÓN DE RETIRO PARA AQUÉLLOS.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA ABSOLUTA (OMISIÓN DE INSTITUIR Y REGULAR UN HABER O UNA PENSIÓN DE RETIRO PARA LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 18/2016. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. 3 DE JULIO DE 2017. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARÍAS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día tres de julio de dos mil diecisiete.

1. Por oficio presentado el cinco de febrero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Carlos Emilio Arenas Bátiz, quien se ostentó con el carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León y del Consejo de la Judicatura de esa entidad, promovió en representación del Poder Judicial de la entidad, controversia constitucional en la que demandó del Poder Legislativo del Estado lo siguiente:

a) La omisión de instituir y regular un haber o pensión de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

b) La omisión de concluir el trámite de los expedientes legislativos 7391/LXXII, 7402/LXXII y anexo, en que se plantean iniciativas de reforma a la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León respecto al derecho de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad a un haber de retiro.

2. Antecedentes. Los artículos 94, párrafo cuarto y 99, quinto párrafo, de la Constitución del Estado de Nuevo León, así como el artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, establecen que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia durarán en su encargo un periodo de veinte años, fraccionado en dos partes de diez años sujetos a ratificación.

3. De los artículos referidos se desprende que el nombramiento de Magistrado en el Estado no es de carácter vitalicio sino por tiempo determinado, situación que es válida en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal que indica que corresponde a cada entidad federativa determinar el esquema de nombramiento de Magistrados correspondiente.

4. No obstante lo anterior, tanto la Constitución Local como la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nuevo León son omisos en establecer un esquema que **permita garantizar la estabilidad en el cargo de los precitados funcionarios**, de manera que al final del periodo total de su nombramiento de veinte años, no les es posible percibir un haber de retiro, lo cual es inconstitucional, según lo dicho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de, entre otras, las tesis de jurisprudencia «P/J. 112/2010 y P/J. 111/2010» de rubros:

a) "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LA AUSENCIA DE NORMAS QUE REGULEN EL HABER POR RETIRO, REFERIDO EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

b) "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO PENÚLTIMO DE LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL HUBIEREN LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SÓLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL ES INCONSTITUCIONAL."

5. El once de mayo de dos mil doce se presentó una iniciativa de reforma de la Constitución y de la Ley Orgánica del Estado de Nuevo León, cuyo expe-

diente legislativo quedó registrado bajo el número 7391/LXXII y fue turnado a las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia y Seguridad Pública.

6. Por su parte, el veintiocho de mayo de dos mil doce se planteó ante el Congreso Local otra iniciativa de reforma a la Constitución y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, con el fin de subsanar el vacío legislativo en torno al haber o pensión de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, la cual fue registrada bajo el número de expediente legislativo 7402/LXXII y turnada de igual forma a las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales y de Justicia y Seguridad Pública.

7. Ambos expedientes legislativos permanecieron inactivos durante dos años, razón por la cual, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León, en sesión ordinaria de nueve de junio de dos mil catorce, determinó aprobar una iniciativa de reforma a la Constitución Política Local y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, con el objeto de regular un sistema de pensión con matices diversos a la jubilación, especial para los funcionarios públicos judiciales sujetos a ratificación constitucional y cuyo periodo de nombramiento sea por tiempo determinado.

8. Aun cuando la referida iniciativa fue presentada ante el Congreso Local el diez de junio de dos mil catorce, dicho Poder no formó un nuevo expediente, sino que anexó la iniciativa al ya existente de número 7402/LXXII, el cual fue turnado a las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales, así como de Justicia y Seguridad Pública.

9. En sesión de dieciséis de junio de dos mil catorce, se acordó admitir el dictamen para su discusión, no obstante, el análisis de las iniciativas ha continuado inactivo.

10. Concepto de invalidez. El artículo 94, cuarto párrafo, de la Constitución de Nuevo León, determina que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado durarán en su encargo veinte años, periodo que a su vez se divide en dos periodos iguales de diez años, estando el segundo sujeto a ratificación en términos del artículo 99 de la propia Constitución Local.

11. La inamovilidad de los Magistrados del Poder Judicial de Nuevo León, se alcanza cuando son ratificados en su cargo e inician su segundo periodo de diez años, lo que demuestra que, en el caso, el nombramiento de los Magistrados no es de carácter vitalicio sino por tiempo determinado.

12. Lo anterior es válido, en términos del artículo 116 constitucional que indica que corresponde a cada entidad establecer la duración de los Magistrados del Poder Judicial Local, pudiendo optar por un esquema de nombramiento de tiempo indefinido o por un sistema de nombramiento por tiempo definido.

13. Respecto a las garantías de estabilidad e inamovilidad judicial, la Suprema Corte de Justicia ha establecido, que el haber de retiro es un componente de éstas que son a su vez, elementos de la independencia judicial.

14. Las garantías de estabilidad e inamovilidad brindan certeza a los Magistrados, de que las decisiones que deben tomar no pondrán en riesgo ni comprometerán su permanencia en el cargo, es decir, que los juzgadores sólo podrán ser removidos bajo causas y procesos de responsabilidad expresamente previstos en ley, pero jamás en razón de las resoluciones emitidas en el ejercicio de su potestad jurisdiccional.

15. El haber de retiro es una garantía inherente al cargo de los Magistrados que es exigible frente a los Poderes del Estado y que se traduce en una garantía de autonomía institucional.

16. Tanto la Constitución como la Ley Orgánica del Poder Judicial de Nuevo León, son omisas en establecer un haber de retiro para los Magistrados de dicho poder, cuestión que resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, pues la seguridad económica de los Magistrados y Jueces se encuentra estrechamente vinculada con los principios de independencia y autonomía, tal como lo indica la tesis «P./J. 18/2006» de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL."

17. La omisión legislativa alegada, violenta el principio de división de Poderes, al mantener al Poder Judicial en un estado de dependencia y subordinación en contra de lo dispuesto por la propia Constitución, sirviendo como base lo dispuesto en la tesis «P.J. 81/2004» de rubro: "PODERES JUDICIALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS."

18. Cabe recordar que en dos mil diez, la Comisión de Venecia, con la aprobación de México, aprobó el "Reporte sobre la independencia del Sistema Judicial de la Comisión de Venecia", documento en que se adoptaron los siguientes principios:

1. Remuneración de Jueces. El artículo 45 del reporte indica que, la remuneración de los Jueces debe estar garantizada por la ley y debe corresponder a la dignidad de la profesión y la carga de responsabilidades. Asimismo, señala que debe hacerse extensivo ese principio para la pensión de retiro.

2. No discrecionalidad. El artículo 46 del reporte, asume que la remuneración de los Jueces debe corresponder a la dignidad de la profesión y que la remuneración adecuada es indispensable para proteger a los Jueces de interferencias externas indebidas. Que la remuneración debe estar basada en un estándar general y un criterio objetivo y transparente, no en apreciaciones individuales del rendimiento de un Juez.

19. Otros referentes lo son, el Estatuto Universal del Juez, el Estatuto del Juez Interamericano y el Proyecto de Declaración sobre la Independencia de la Justicia, en los cuales se contiene normativa referente a la remuneración y a la jubilación de los Jueces.

20. En términos de lo expuesto, se afirma que el haber de retiro no se encuentra a disposición del legislador ordinario de las entidades federativas, por lo que no queda al arbitrio del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León subsanar la omisión que se impugna y debe cumplir con la obligación de legislar al respecto. Sirve de apoyo a lo anterior, lo resuelto en la diversa controversia constitucional 25/2008, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco de la cual derivó la tesis de jurisprudencia «P./J. 112/2010» de rubro siguiente: "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LA AUSENCIA DE NORMAS QUE REGULEN EL HABER POR RETIRO, REFERIDO EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

21. Trámite. Por acuerdo de ocho de febrero 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 controversia constitucional, a la que correspondió el número 18/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

22. Mediante proveído de nueve de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León al que ordenó emplazar para formular su respectiva contestación y ordenó dar vista a la procuradora general de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

23. Asimismo, con fundamento en el artículo 10, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron como terceros interesados al Poder Ejecutivo y a la Secretaría General de Gobierno, ambos de Nuevo León, pero no al responsable de la Unidad del Periódico Oficial del Estado, por tratarse de un órgano interno de la referida Secretaría.

24. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

Al contestar la demanda, el Poder Legislativo Local, manifestó en esencia, que dado que el Poder Judicial del Estado impugna una omisión legislativa, consistente en la ausencia total de reglamentación del haber de retiro en Nuevo León, es preciso tomar en cuenta lo siguiente:

a) El tres de mayo de dos mil doce, la Oficialía de Partes del Congreso del Estado de Nuevo León, recibió una iniciativa de reforma a los artículos 94, sexto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 19 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad. (Iniciativa número 7387/LXXII, presentada por el Diputado Enrique Guadalupe Pérez Villa, integrante del grupo legislativo del Partido Acción Nacional)

b) El once de mayo de dos mil doce, se recibió en la Oficialía de Partes del referido Congreso, otra iniciativa de reforma a los artículos 94, cuarto párrafo y 102 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, así como a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, a efecto de incorporar un capítulo primero Bis, titulado "Del haber de retiro", con la consecuente inclusión de los artículos 10 bis, 10 bis 2 y 10 bis 3; a través de los cuales se instituiría e instrumentaría el "haber por retiro". (Iniciativa número 7391/LXXII, presentada por diversos colegios, asociaciones y barras de abogados)

c) El veintiocho de mayo de dos mil doce, se recibió en la Oficialía de partes del Congreso del Estado de Nuevo León, una iniciativa de reforma a los artículos 94, cuarto párrafo y 102 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, a efecto de incorporar a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la entidad, un "Capítulo Primero Bis", titulado "Del haber del retiro", con la consecuente inclusión de los artículos 10 bis, 10 bis 1, 10 bis 2 y 10 bis 3; a efecto de instituir e instrumentar el "haber por retiro". (Iniciativa número 7402/LXXII, presentada por diversos colegios, asociaciones y barras de abogados)

d) El diez de junio de dos mil doce, se recibió en la Oficialía de partes del Congreso de Nuevo León, una iniciativa de reforma a los artículos 94, cuarto párrafo, 102 y 103 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 17 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha entidad. (Iniciativa número 7402/LXXIII, presentada por Gustavo Adolfo Guerrero Gutiérrez, presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nuevo León)

e) El dieciséis de junio de dos mil catorce, se sometieron a consideración de los integrantes de las Comisiones Unidas de Justicia y Seguridad Pública, y Legislación y Puntos Constitucionales, los expedientes legislativos 7387/LXXII, 7391/LXXII, 7402/LXXII y Anexo 7402/LXXIII, en los cuales se proponen iniciativas de decreto para reformar la Constitución Política del Estado de Nuevo León y la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicho Estado.

f) El treinta de julio de dos mil catorce, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 149 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, se envió para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, un extracto de las discusiones suscitadas respecto del dictamen del proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, siendo publicado el 1o. de agosto de 2014.

g) El dieciséis de agosto de dos mil quince, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 66, fracción IV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y 88 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado, la Diputación Permanente convocó al Pleno de la Legislatura a celebrar periodo extraordinario de sesiones el 19 de agosto de 2015, a efecto de analizar, entre otras cuestiones, la reforma a la Constitución Política Local y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, con el objeto de establecer el concepto de "Pensión" para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

h) No obstante, la sesión extraordinaria no pudo llevarse a cabo por falta de quorum.

25. Del análisis integral de los anteriores antecedentes, se advierte claramente que no existe omisión alguna por parte del Congreso del Estado de Nuevo León, en razón de que ha habido actividad legislativa.

26. El principio constitucional consagrado en el último párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los Jueces y Magistrados de los Poderes Judiciales Locales, perciban una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo, garantizando así la independencia y autonomía judicial.

27. En el artículo 116 de la Constitución Federal, se establece el fortalecimiento de la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al determinar que éstas deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias.

28. Asimismo, el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que no se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo.

29. Sin embargo, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, no se encuentra establecida la figura de haber de retiro, de ahí que bajo el principio de supremacía e inviolabilidad de la Constitución, contenido en el artículo 50 de la Constitución Local, no es válido que el Poder Judicial del Estado solicite su otorgamiento, al no estar previsto en dicho ordenamiento.

30. Aunado a lo anterior, resulta evidente que la intención del Poder Judicial del Estado, es incitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a ordenar al Poder Legislativo de Nuevo León, a pronunciarse a favor del haber de retiro, lo cual se traduce en una invasión de Poderes, en contra de la soberanía de la LXXIV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León.

31. El Poder actor busca encontrar celeridad procesal a través del Máximo Tribunal por medio de la controversia constitucional, con la simple finalidad de que el Poder Legislativo Local resuelva lo antes posible las iniciativas presentadas respecto del haber de retiro.

32. Por último, resulta ilógico que Colegios de Abogados presenten iniciativas de reformas a la Constitución Política y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en relación al derecho de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, de manera que dado lo infundado e inoperante de los conceptos de invalidez hechos valer por el promovente, se solicita que sean desestimados.

33. Opinión de la procuradora general de la República. La procuradora general de la República, no formuló opinión respecto de la presente controversia constitucional.

34. Audiencia. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el diecisiete de mayo 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se abrió el periodo de alegatos

sin que las partes los hubiesen presentado en la audiencia y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

35. Competencia.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

36. Precisión de la Litis. Como una cuestión previa, es necesario precisar la materia impugnada en la presente demanda, de conformidad con el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, que autoriza a este Alto Tribunal a resolver la cuestión efectivamente planteada.

37. Como se indicó al inicio del proyecto, en el escrito de demanda, el promovente impugna la omisión del Congreso Local de instituir y regular un haber o pensión de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, así como la falta de conclusión de trámite a las iniciativas de reforma a la Constitución Política local y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, presentadas a efecto de que se regulara el referido haber de retiro.

38. En atención a lo anterior se advierte, que lo que impugna el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, es la omisión legislativa del Congreso Local de instituir y regular un haber o pensión de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

39. Esto es, a través de la presente controversia constitucional el promovente aduce la inexistencia de normas que regulen el referido haber de retiro, de manera que se impugna una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio.¹

¹"OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.—En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro

40. Precisada la materia de la litis, se analizará la oportunidad de la demanda de controversia constitucional.

41. **Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

42. La controversia constitucional fue promovida por el presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León en contra de la omisión legislativa de instituir y regular un haber o pensión de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

43. Así pues, como se indicó anteriormente, lo que el promovente demanda es una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio, ya que el Congreso Local no ha emitido norma que regule el haber de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad.

44. En este sentido, si el escrito de demanda fue presentado ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de febrero de dos mil dieciséis y el plazo para la promoción de la demanda por actos omisivos se actualiza día a día, se concluye que la controversia constitucional que nos ocupa fue presentada oportunamente. Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."²

lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (Tesis P.J. 11/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, febrero de 2006, página 1527)

² Novena Época, Registro digital: 183581, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, materia constitucional, tesis P./J. 43/2003, página 1296. "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

45. Por tanto, si a la fecha de la presentación de la demanda, la parte actora manifestó que las referidas actuaciones del Poder Legislativo no se habían realizado, prevaleciendo un estado de omisión, ésta debe estimarse presentada en tiempo, en tanto, se insiste, el plazo para ello se computa día a día, mientras subsista esa situación.

46. Legitimación activa. El párrafo primero del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.³

47. Suscribe la demanda, en representación del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, Carlos Emilio Arenas Bátiz, en su carácter de presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Nuevo León, lo que acredita con las copias certificadas del acta de sesión ordinaria del Pleno del Poder Judicial del Estado de Nuevo León 29/2015, de tres de agosto de dos mil quince, en la que se le designa con el cargo con el que se ostenta para el periodo comprendido de agosto de dos mil quince a julio de dos mil diecisiete (fojas sesenta y dos a setenta del expediente).

48. Al efecto, los artículos 96, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León y 23, fracción IV y 93, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de dicha entidad, establecen:

Constitución Política del Estado de Nuevo León

"Artículo 96. Corresponde al Tribunal Superior de Justicia:

"...

"III. Elegir en Pleno, cada dos años, al presidente del Tribunal Superior de Justicia, conforme lo determine la ley."

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."

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. ... "

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León

"Artículo 23. Corresponde al Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

"IV. Representar al Tribunal Superior de Justicia, a menos que se nombre una comisión o un representante especial de su seno para tal efecto."

"Artículo 93. Corresponde al Presidente del Consejo de la Judicatura:

"I. Representar al Consejo de la Judicatura del Estado;"

49. Del contenido de estas disposiciones, se desprende que el presidente del Tribunal Superior de Justicia, es a la vez el presidente del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, el cual, tiene la facultad de representar a ambos órganos integrantes del Poder Judicial del Estado, de manera que, quien suscribe la demanda de controversia constitucional, tiene la representación legal de dicho Poder.

50. Lo anterior, conforme al criterio sustentado por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de agosto de dos mil siete, al resolver por mayoría de nueve votos, la diversa controversia constitucional 58/2006, promovida también por el Poder Judicial del Estado de Nuevo León, en que se determinó que el presidente del Tribunal Superior de Justicia posee facultad para representar a este último.

51. Asimismo, resulta aplicable por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia P/J. 38/2003, del rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—El citado artículo 11, primer párrafo, prevé dos maneras para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes en materia de controversias constitucionales: la primera, se trata de una representación consignada en la ley, en la que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios facultados por la ley que los rige para representarlos; y, la segunda, se trata de una pre-

sunción de la representación, en la que, en todo caso, quien comparezca a juicio cuenta con la capacidad y representación legal para hacerlo, salvo prueba en contrario, de ahí que de acuerdo con el orden de los supuestos referidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley o, en caso contrario, podrá entonces presumir dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local; que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del Consejo; sin embargo, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia." (Registro digital: 1835802, P.J. 38/2003, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1371)

52. De acuerdo con lo anterior, se tiene que la representación del Poder Judicial del Estado de Nuevo León se deposita en el presidente del Tribunal Superior de Justicia.

53. Asimismo, si dicho Poder es uno de los sujetos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

54. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tendrá el carácter de parte demandada en las controversias constitucionales, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia.

55. En el caso, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León compareció a juicio por conducto del Diputado Daniel Carrillo Martínez, quien se ostentó como presidente de la Directiva del Congreso del Estado de Nuevo León, lo que

acredita con copia certificada del Decreto Número 1, de uno de septiembre de dos mil quince, que obra a fojas doscientos siete a doscientos trece del expediente, en que se elige la Directiva que fungirá durante el primer año del ejercicio constitucional y se le nombra como presidente de la misma.

56. Al respecto, el artículo 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León establece lo siguiente:

"Artículo 60. Son atribuciones de los integrantes de la Directiva las siguientes:

"I. Del presidente:

"...

"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

57. De acuerdo con la disposición antes señalada, la representación del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León se deposita en el presidente de la Directiva, por lo que éste se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de dicho Poder.

58. Asimismo, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, dicho Poder tiene legitimación para comparecer en esta vía, al ser al que se atribuye la omisión impugnada.

59. Causales de improcedencia. No se hacen valer causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni se advierten de oficio por este Alto Tribunal.

60. Estudio de fondo. El Poder actor aduce la omisión del Poder Legislativo del Estado de instituir y regular un haber o pensión de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

61. Como se dijo anteriormente y dado que se argumenta la ausencia total de normas que regulen en el Estado de Nuevo León el haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad, nos encontramos en presencia de la impugnación de una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio.

62. Los actos omisivos se generan cuando la autoridad no realiza los actos que a su competencia corresponde, situación que permanece y no se subsana en tanto no actúe al respecto; en el caso de los órganos legislativos, permanece en tanto no normen determinada situación que deban regular. Es decir, dicha situación se genera y reitera día a día mientras subsista la actitud omisiva de la autoridad, dando lugar así a consecuencias que constantemente se actualizan.

63. Los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento del Poder Judicial, lo que implica una amplia libertad de configuración de sus sistemas de nombramiento y ratificación, siempre y cuando éstos respeten la estabilidad en el cargo, aseguren la independencia judicial y respeten otras exigencias constitucionales.

64. La estabilidad e inamovilidad son garantías de independencia en el ejercicio de la magistratura, las cuales encuentran su base en el derecho de acceso a la justicia imparcial e independiente y cuya existencia obedece a la necesidad de asegurar a los titulares una condición de previsibilidad en términos de su permanencia en el cargo, a efecto de que no exista amenaza o temor de ser separado o afectado en el ejercicio de sus funciones de manera arbitraria, como represalia por las decisiones jurisdiccionales que deben adoptar.

65. Tales garantías constituyen prerrogativas a favor de la sociedad, a efecto de que el Poder Judicial se integre con juzgadores profesionales, dedicados de forma exclusiva a su labor y sujetos únicamente a los principios y exigencias propios de la institución judicial.

66. La estabilidad de los titulares es indispensable para la estabilidad de la jurisdicción y condición para la independencia y autonomía judicial. Tal ha sido el criterio de esta Suprema Corte, plasmado en la siguiente jurisprudencia «P./J. 106/2000» por reiteración de criterios:

"INAMOVILIDAD JUDICIAL. NO SÓLO CONSTITUYE UN DERECHO DE SEGURIDAD O ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES QUE HAYAN SIDO RATIFICADOS EN SU CARGO SINO, PRINCIPALMENTE, UNA GARANTÍA A LA SOCIEDAD DE CONTAR CON SERVIDORES IDÓNEOS.—La inamovilidad judicial, como uno de los aspectos del principio de seguridad o estabilidad en el ejercicio del cargo de Magistrados de los Poderes Judiciales Locales, consagrado en el artículo 116, fracción III, de la Carta Magna, se obtiene una vez que se han satisfecho dos condiciones: a) el

ejercicio del cargo durante el tiempo señalado en la Constitución Local respectiva y b) la ratificación en el cargo, que supone que el dictamen de evaluación en la función arrojó como conclusión que se trata de la persona idónea para desempeñarlo. La inamovilidad así adquirida y que supone que los Magistrados que la han obtenido 'sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados', constituye no sólo un derecho del funcionario, pues no tiene como objetivo fundamental su protección, sino, principalmente, una garantía de la sociedad de contar con Magistrados independientes y de excelencia que realmente hagan efectivos los principios que en materia de administración de justicia consagra nuestra Carta Magna, garantía que no puede ponerse en tela de juicio bajo el planteamiento de que pudieran resultar beneficiados funcionarios sin la excelencia y diligencia necesarias, pues ello no sería consecuencia del principio de inamovilidad judicial sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño que incorrectamente haya llevado a su ratificación. De ahí la importancia del seguimiento de la actuación de los Magistrados que en el desempeño de su cargo reviste y de que el acto de ratificación se base en una correcta evaluación, debiéndose tener presente, además, que la inamovilidad judicial no es garantía de impunidad, ni tiene por qué propiciar que una vez que se obtenga se deje de actuar con la excelencia profesional, honestidad invulnerable y diligencia que el desempeño del cargo exige, en tanto esta garantía tiene sus límites propios, ya que implica no sólo sujeción a la ley, sino también la responsabilidad del juzgador por sus actos frente a la ley, de lo que deriva que en la legislación local deben establecerse adecuados sistemas de vigilancia de la conducta de los Magistrados y de responsabilidades tanto administrativas como penales, pues el ejercicio del cargo exige que los requisitos constitucionalmente establecidos para las personas que lo ocupen no sólo se cumplan al momento de su designación y ratificación, sino que deben darse de forma continua y permanente, prevaleciendo mientras se desempeñen en el cargo." (Registro digital: 190971, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, octubre de 2000, jurisprudencia P./J. 106/2000, página 8)

67. En la controversia constitucional 9/2004, este Tribunal Pleno consideró que en cualquier sistema de nombramiento y ratificación de Magistrados estatales se debe respetar la estabilidad en el cargo y asegurar la independencia judicial, para lo cual se han de observar, entre otros: a) El establecimiento de un periodo razonable para el ejercicio del cargo, con posibilidad de ratificación que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, y b) si ese periodo no es vitalicio, al final del periodo debe preverse un haber de retiro.

68. De dicha controversia constitucional derivó la tesis siguiente:

"ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.—Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada." (Registro digital: 172525, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, jurisprudencia P./J. 44/2007, página 1641)

69. A su vez, en la controversia constitucional 25/2008, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, se resolvió que en los casos en que el periodo de nombramiento de los Magistrados no sea vitalicio, se debe garantizar un haber de retiro determinado por el Congreso del Estado, además de que dicho haber no permite distinciones entre los Magistrados que han sido designados, sino que corresponde a todos ellos por igual, por tratarse de un elemento inherente al cargo.

70. El Pleno determinó que aun cuando la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco establecían el haber de retiro, ninguna norma local fijaba las bases, mecanismos y periodicidad para su otorgamiento, cuestión que resulta contraria al artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo ni se asegura la independencia judicial, pues al término del plazo de

sus funciones, los Magistrados que culminen su encargo constitucional no tienen la certeza de cuál es ese haber por retiro y en qué momento lo recibirán.

71. La independencia judicial de los órganos jurisdiccionales locales se cumple cuando los juzgadores gozan de estabilidad y seguridad en sus cargos, mismas que pueden concretarse mediante la certeza de recibir, al final del periodo de su gestión, un haber de retiro determinado por los Congresos Estatales, parámetro que en el referido caso no se observaba, dada la ausencia de normas que regulasen su entrega.

72. A partir de ese precedente, el haber de retiro, forma parte de los atributos inherentes al ejercicio del cargo de Magistrado, para el correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional.

73. De dicha controversia constitucional derivaron las tesis siguientes:

"MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LA AUSENCIA DE NORMAS QUE REGULEN EL HABER POR RETIRO, REFERIDO EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—Del penúltimo párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como del numeral 9o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial local, se advierte que los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia tendrán derecho a un haber por retiro, no obstante, si bien es cierto que el referido artículo 61 establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado fijará el haber a que tendrán derecho los Magistrados que se retiren forzosa o voluntariamente, también lo es que ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni alguna otra ley local fijan las bases, mecanismo y periodicidad para su otorgamiento, lo que vulnera el artículo 116, fracción III, párrafo antepenúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo ni se asegura la independencia judicial, pues al término del plazo de 17 años, los Magistrados que culminen su encargo constitucional no tienen la certeza de cuál es ese haber por retiro ni del momento en el cual lo recibirán." (Registro digital: 163090, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, jurisprudencia P/J. 112/2010, página 2815)

"MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SÓLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL.—El citado precepto, al prever la entrega

del haber por retiro a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco que se retiren de manera forzosa o voluntaria, únicamente a favor de los que hubiesen cumplido con la carrera judicial es inconstitucional, ya que el artículo 59 de la Constitución Política de esa entidad federativa no establece ese requisito para ser nombrado Magistrado, lo que evidencia que dicho cargo obedece a un nombramiento otorgado con base en requisitos específicos determinados por esa Constitución local, cuyos efectos son los mismos para todos aquellos que reciban el cargo. Por ende, el artículo 61, penúltimo párrafo, de la referida Constitución local es contrario a los artículos 1o. y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P/J. 44/2007 de rubro: 'ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.', dentro de los parámetros relativos al aseguramiento del respeto de la estabilidad en el cargo y la independencia judicial de los Magistrados de los Poderes Judiciales locales, se encuentra el referente a que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, determinado por el Congreso del Estado." (Registro digital: 163091, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, jurisprudencia P/J. 111/2010, página 2814)

74. De los precedentes citados, se advierte que el haber de retiro se constituye como un componente esencial de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional.

75. Por otra parte, al resolver la controversia constitucional 81/2010, promovida por el Poder Judicial del Estado de Zacatecas, este Tribunal Pleno determinó que, el haber de retiro de los Magistrados no forma parte de su remuneración y que es un concepto diferente y específico que debe estar expresamente previsto en una norma materialmente legislativa para que su otorgamiento sea constitucionalmente válido.

76. De dicha controversia constitucional, derivó la tesis de jurisprudencia siguiente:

"HABER DE RETIRO. ES VÁLIDO FACULTAR AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA REGLAMENTAR Y DETALLAR SU CÁLCULO Y OTORGAMIENTO, SI ASÍ LO PREVÉN LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES DE LOS ESTADOS.—Acorde con el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el haber de retiro de los Magistrados y Jueces locales debe estar expresamente

previsto en una norma materialmente legislativa, por lo que cuando ha sido establecido en la Constitución Local, como parte de los elementos y componentes de la estabilidad e inamovilidad de los Magistrados del Pleno del Tribunal Superior de Justicia respectivo y, por ende, de la independencia judicial, es válido que la Ley Orgánica correspondiente determine sólo algunos referentes y habilite al órgano de gobierno del Poder Judicial del Estado para regular lo relativo a su otorgamiento y cálculo." (Registro digital: 2001922, Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, jurisprudencia P/J. 28/2012, página 516)

77. Con base en los razonamientos apuntados, se considera que al no existir a la fecha de resolución de esta controversia normas legislativas que regulen el haber de retiro, asiste la razón a la parte demandante.

78. En ese sentido, si bien en el caso, existen iniciativas de reforma que contemplan la regulación del haber de retiro, tales normas no existen aún, por lo que la omisión legislativa que aduce el Poder Judicial de Nuevo León subsiste.

79. Ninguna ley local fija las bases y lineamientos para el otorgamiento del haber de retiro, lo que vulnera el contenido del artículo 116, fracción III, párrafos segundo y quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo de los Magistrados locales, ni se asegura la independencia judicial.

80. En términos de lo expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que existe una omisión legislativa absoluta contraria a la Constitución Federal, por lo que el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León deberá legislar en torno al mismo.

EFFECTOS

81. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia,⁴ se procede a fijar los efectos de esta resolución.

82. Del análisis sistemático del precepto referido, se sigue que en la resolución se deberán establecer con toda precisión sus alcances y efectos,

⁴ "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. ..."

los órganos obligados a cumplirla y, en su caso, las normas a las cuales deba extenderse la invalidez del precepto o preceptos declarados inconstitucionales por depender su validez de la propia norma invalidada.

83. Así pues, respecto de la ausencia de regulación del haber de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Congreso de Nuevo León deberá emitir las normas correspondientes durante el próximo periodo ordinario de sesiones; en la inteligencia de que los efectos de esta sentencia se surtirán a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al referido Congreso.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara fundada la omisión atribuida al Congreso del Estado de Nuevo León, consistente en la falta de regulación del haber de retiro para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Entidad; en la inteligencia de que los efectos de esta sentencia se surtirán a partir de la notificación de sus puntos resolutiveos al referido Congreso.

TERCERO.—El Congreso del Estado de Nuevo León deberá emitir las normas correspondientes durante el próximo periodo ordinario de sesiones.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados relativos a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado relativo a las causales de improcedencia. Los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado relativo al estudio de fondo. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado relativo a los efectos. Los Ministros Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 18/2006 y P/J. 81/2004 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIII, febrero de 2006, página 1449 y XX, septiembre de 2004, página 1187, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de diciembre de 2017.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de marzo de 2018 a las 10:12 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 12 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE REFRENDAR DECRETOS Y REGLAMENTOS A CARGO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, CONSTITUYE UN ACTO AUTÓNOMO QUE LES OTORGA LEGITIMACIÓN PASIVA INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (IMPUGNACIÓN DE LA OMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA DE HACER OBSERVACIONES A UN DECRETO APROBADO POR EL CONGRESO LOCAL).

III. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS ESTADOS.

IV. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. LA PROPUESTA HECHA POR LOS MUNICIPIOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SU ELABORACIÓN GOZA DE VINCULATORIEDAD DIALÉCTICA.

V. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE CONSTITUYE UN LÍMITE A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN TRIBUTARIA POR PARTE DEL LEGISLADOR Y UNA CONCRECIÓN DE LA FACULTAD DE INICIATIVA EN MATERIA DE INGRESOS RECONOCIDA A LOS MUNICIPIOS.

VI. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. GRADOS DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA ENVIADA POR LOS MUNICIPIOS.

VII. HACIENDA MUNICIPAL. LA OMISIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL DE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN PARA MODIFICAR LA INICIATIVA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO SOBRE LAS TABLAS DE PLANOS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. DISTANCIAMIENTO DEL CONGRESO DEL ESTADO RESPECTO DE LA PROPUESTA PRE-

SENTADA POR UN MUNICIPIO (DECRETO NÚMERO 88, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS TABLAS Y PLANOS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN, QUE SERVIRÁN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIÓN SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL MUNICIPIO DE NOGALES, ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE).

IX. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. SI EL MUNICIPIO NO EXPRESA ARGUMENTOS PARA JUSTIFICAR EL INCREMENTO DE LOS VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN QUE CONTIENE SU PROPUESTA, EL GRADO SUSTANCIAL DE MOTIVACIÓN EXIGIDA AL CONGRESO LOCAL PARA DISTANCIARSE DE ÉSTA PUEDE SER EL DE AUSENCIA DE MOTIVACIÓN (DECRETO NÚMERO 88, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS TABLAS DE PLANOS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL MUNICIPIO DE NOGALES, ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 171/2016. MUNICIPIO DE NOGALES, SONORA. 2 DE OCTUBRE DE 2017. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y ETIENNE LUQUET FARÍAS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de fecha dos de octubre de dos mil diecisiete.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda de controversia constitucional.** Por oficio depositado el veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Silvia Ocampo Quintero, en su carácter de síndica procuradora del Municipio de Nogales, del Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en representación del citado Municipio, en contra del Congreso del Estado de Sonora y otras autoridades, en la que demandó la invalidez de los actos que a continuación se señalan:

1.1 Del Poder Legislativo del Estado de Sonora impugna el Decreto Número 88, por el que se aprueba las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos

del Estado para el ejercicio fiscal 2017, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora número 32, el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en específico, lo dispuesto en el segundo párrafo de su artículo primero, en la parte donde en realidad no se aprueba en sus términos la propuesta, sino que condiciona, modifica, tasa y limita su aprobación.

1.2 De la gobernadora del Estado de Sonora, la expedición, promulgación y orden de publicación del decreto relativo a la aprobación condicionada de los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones para el ejercicio fiscal 2017, así como la omisión de hacer observaciones al decreto impugnado.

1.3 Del secretario de Gobierno del Estado de Sonora, el refrendo al anterior ordenamiento.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales violados.** El Municipio actor considera violado el artículo 115, fracción IV, inciso a), y sus párrafos último, penúltimo y antepenúltimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así como los artículos 2, 56, 64, fracción XXXVIII Bis-A y 79, fracción XXII, de la Constitución del Estado de Sonora.

3. TERCERO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso son los siguientes:

3.1 El veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, en reunión ordinaria del Consejo Catastral Municipal, fueron presentados los trabajos finales del estudio de la tabla de valores unitarios de suelo para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

3.2 El treinta de agosto de dos mil dieciséis, fue sometido en sesión ordinaria de Ayuntamiento, con el Acta Número 35, el Acuerdo Número Doce, mediante el cual se aprobó la actualización de la tabla de valores catastrales para el Municipio de Nogales, Sonora, que se aplicará en el ejercicio 2017 y su envío al Congreso del Estado para su aprobación.

3.3 El cuatro de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales celebró una reunión de trabajo, en la que analizó, revisó y aprobó la propuesta en los términos en que fue presentada por el Ayuntamiento. Sesión en la que participaron diversos presidentes municipales y sus representantes, a efecto de otorgar mayor información sobre sus respectivas propuestas a la comisión.

3.4 Una vez aprobada por la comisión, el día seis de octubre del mil año (sic), se presentó al Pleno del Poder Legislativo un dictamen que contenía las propuestas de tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcción que el Ayuntamiento aprobó.

3.5 Los diputados propusieron la modificación del artículo primero del dictamen, de tal forma que se le adicionara un segundo párrafo, que establece lo siguiente:

"... El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los Ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado y Santa Ana, **excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%.**"

3.6 La propuesta modificada se aprobó en los términos antes narrados, en el Decreto 88, el cual constituye la materia de la presente controversia constitucional. El Ayuntamiento consideró que la adición modificó su propuesta inicial, sin que su actuar se hubiera motivado suficientemente, por lo que presentaron la presente controversia constitucional.

4. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

4.1 El Congreso del Estado de Sonora, de manera ilegal, modificó la propuesta de origen enviada por el Ayuntamiento de Nogales, Sonora, sin una debida fundamentación y motivación, pero más que nada, lo hizo sin exponer una razón técnica jurídica o al menos lógica, para saber a qué se debió dicha modificación.

4.2 En este sentido, afirmó que el Congreso del Estado vulneró lo dispuesto en el artículo 115 constitucional, al extralimitarse de sus facultades legislativas e invadir la esfera competencial del Municipio actor, dado que no es función de dicho Congreso hacer variaciones a las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcciones de los Ayuntamientos, sin la justificación razonable y objetiva, en tanto que constitucionalmente las propuestas son de índole exclusiva del Ayuntamiento correspondiente. Así, argumenta que los Ayuntamientos tienen a su alcance los mayores elementos

técnicos y financieros para determinar su administración, por lo que si el órgano legislativo disiente de la propuesta, ello debe ser en consulta con el propio proponente o, en su caso, justificar fundada y motivadamente las razones por las cuales no concilia con la información propuesta por el Ayuntamiento.

4.3 Lo anterior, al establecer que aquellos valores que excedan del 11% de su valor en relación con el ejercicio inmediato anterior se entenderá un incremento únicamente del 10%, cuando se habían propuesto incrementos en zonas homogéneas que van desde el 6% hasta un 167%. De acuerdo con su escrito, el Municipio actor tenía más de cinco años sin poder actualizar valores catastrales.

4.4 Asimismo, destaca que este Alto Tribunal ha sostenido en diversos precedentes, que la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, será necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario; pues en el presente caso, la propuesta presentada por el Municipio actor sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal, con base en un proceso de reflexión, argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, en virtud del artículo 115, fracción IV, constitucional.

5. QUINTO.—**Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por acuerdo de veinticuatro de noviembre 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 controversia constitucional, a la que correspondió el número **171/2016** y, por conexidad con otras controversias constitucionales en ponencia, se designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

6. Mediante proveído de veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo por designados a delegados y ofrecidas las pruebas; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sonora, así como al secretario de Gobierno de la misma entidad; asimismo, ordenó emplazar a las autoridades demandadas para que formularan su contestación; no tuvo como terceros interesados a los Municipios que refirió el actor en su demanda, al no advertirse afectación que podrían resentir con motivo de la sentencia que dictara este Alto Tribunal y, por último, dio vista a la Procuraduría General de la República.

7. SEXTO.—**Contestación.** Las autoridades demandadas contestaron la demanda en los términos que a continuación se precisan:

8. El **Poder Ejecutivo de Sonora** destacó que únicamente procedió a la promulgación y ordenó la publicación del Decreto 88 para cumplir con su obligación, en términos de los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución Local. Por tanto, si en el presente asunto no se impugna por vicios propios el proceso de creación de la norma, en relación con su promulgación desde un punto de vista formal, considera que la controversia constitucional debe declararse infundada respecto de este punto.

9. La **Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora** señaló que no tuvo participación alguna en el proceso legislativo hasta el refrendo del decreto, el cual fue realizado con estricto apego a la Constitución Local y demás disposiciones legales aplicables. En consecuencia, solicita que se declare infundada la controversia constitucional respecto de su participación.

10. Finalmente, el **Poder Legislativo del Estado de Sonora** no contestó la demanda, por lo que este Alto Tribunal lo requirió y multó a efecto de que enviara los antecedentes del Decreto Número 88, impugnado en el presente asunto. Mediante auto recibido por esta Suprema Corte el día veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, la mesa directiva del Congreso Local remitió los documentos solicitados.

11. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintiocho de marzo de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32, párrafo primero y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo constar que las partes no comparecieron, la relación de los autos que obran en el expediente, se tuvieron por exhibidos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

12. OCTAVO.—**Requerimientos.** El dos de junio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor requirió al Municipio actor para que dentro del plazo de tres días hábiles remitieran copias certificadas del acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de la iniciativa y propuesta de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete presentada por dicho Municipio y, en su caso, los anexos entregados.

13. De igual forma, se requirió al Congreso Local, a efecto de que también entregara la mencionada iniciativa y propuesta del Municipio actor, así como las documentales relacionadas con los trabajos legislativos de la Co-

misión de Presupuestos y Asuntos Municipales con los Municipios del Estado que atendieron la invitación del Congreso para explicar los motivos por los que propusieron un incremento superior al 10% de las contribuciones a que se refieren los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción, en comparación con las autorizadas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis y, en su caso, copia certificada de las documentales que hayan presentado con motivo de su comparecencia.

14. En cumplimiento al anterior requerimiento, por escrito recibido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el siguiente trece de junio, Emerterio Ochoa Bazúa, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, presentó copia certificada de la iniciativa presentada por el Municipio de Nogales, Sonora, la minuta de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales celebrada por la honorable LXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora, de fecha cuatro de octubre de dos mil dieciséis; así como la minuta de la sesión ordinaria celebrada por la honorable LXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora el seis de octubre de dos mil dieciséis.

15. Por su parte, el Municipio de Nogales envió copia certificada del oficio de treinta de agosto de dos mil dieciséis, mediante el cual, el presidente Municipal de Nogales, Sonora, y el secretario del Ayuntamiento remitieron al Congreso del Estado el acuerdo en el que el Ayuntamiento de Nogales aprobó la actualización de la tabla de valores catastrales para el Municipio para aplicar en el año dos mil diecisiete.

CONSIDERANDO:

16. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Nogales, del Estado de Sonora, y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de dicha entidad federativa.

17. SEGUNDO.—**Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para la interposición de la demanda, tratándose de normas generales, será de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación o del día siguiente al que se produce el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

18. El Decreto Número 88 fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el día veinte de octubre de dos mil dieciséis. Por tanto, al tratarse de una norma de carácter general, el plazo de treinta días para presentar la presente controversia constitucional transcurrió del veintiuno de octubre de dos mil dieciséis al día cinco de diciembre del mismo año, con fundamento en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria.

19. Al efecto, deben descontarse del cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, uno, dos,¹ cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis, veintisiete de noviembre y los días tres y cuatro de diciembre, todos del año dos mil dieciséis, por ser inhábiles, conforme a los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la ley reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto primero y segundo del Acuerdo General Número 18/2013.

20. En consecuencia, si la demanda de controversia constitucional fue presentada el día veinticuatro de noviembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,² el presente asunto resulta oportuno.

21. TERCERO.—**Legitimación.** Por constituir un presupuesto indispensable, procede analizar a continuación la legitimación de la parte actora **(A)** y de la parte demandada **(B)**.

22. **A. Legitimación activa.** Se reconoce legitimación al Municipio de Nogales, Estado de Sonora, para promover la presente controversia constitucional contra el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la ley reglamentaria.

23. Además, promovió la controversia constitucional Silvia Ocampo Quintero, como síndico del Municipio de Nogales, Estado de Sonora, quien acreditó dicho carácter con copia certificada del acta número ochenta y uno, de la sesión de dieciséis de septiembre de dos mil quince y la constancia de mayoría de validez de la elección, de trece de junio de dos mil quince.³

¹ Declarados inhábiles los días treinta y uno de octubre, el uno y dos de noviembre, en sesiones privadas de diecinueve de septiembre, y seis de octubre con fundamento en el punto primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013.

² Foja 8 vuelta del expediente principal.

³ Fojas 9 y 10 del expediente principal.

24. En términos del artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado, el síndico del Ayuntamiento cuenta con la representación legal del Municipio, en litigios en que fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico. Por tanto, con fundamento en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se concluye que está facultada legalmente para representarlo.

25. **B. Legitimación pasiva.** Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

26. 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.

27. En la presente controversia se observa respecto de las autoridades demandadas, lo siguiente:

28. **b.1. Poder Legislativo del Estado de Sonora**

29. 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.

30. Al respecto, se precisa que la autoridad indicada no rindió informe justificado alguno, por lo que, mediante acuerdo de catorce de febrero de dos mil diecisiete, se impuso una multa a la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Sonora; y se le requirió para que en un plazo de tres días hábiles remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de las documentales relacionadas con los antecedentes del decreto controvertido.

31. Mediante diverso proveído de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, se tuvo por desahogado el requerimiento indicado; por lo que, a conti-

nuación, se procede a determinar si en términos del diverso artículo 11 de la ley reglamentaria, la funcionaria que atendió el requerimiento de esta Suprema Corte de Justicia cuenta con facultades suficientes para representar al Poder Legislativo del Estado de Sonora:

32. Al respecto, comparece Brenda Elizabeth Jaime Montoya, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien acreditó dicha personalidad con copia certificada del acuerdo número uno, de dieciséis de septiembre de dos mil quince, y de la circular número diecisiete, del primero de febrero de dos mil diecisiete.⁴

33. Por su parte, el artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora 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.

34. **b.2. Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**

35. De igual forma, es de reconocérsele legitimación pasiva al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en virtud de que, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria, intervino en la promulgación de la norma general cuya invalidez se demanda.

36. 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 la gobernadora del Estado el diecisiete de noviembre de dos mil quince.⁵

37. El artículo 15, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo establece la posibilidad de que las direcciones generales de tal dependencia puedan 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.

⁴ Fojas 205 a 211 del expediente principal.

⁵ Foja 63 del expediente de la controversia constitucional 171/2016.

38. b.3. Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora

39. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los órganos de gobierno derivados, entre ellos los secretarios de Estado cuando intervienen en el refrendo de los decretos del Poder Legislativo, como es el caso, pueden tener legitimación pasiva en la controversia constitucional; y en ese sentido se reconoce como parte demandada en el presente medio de control constitucional.

40. Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P/J. 109/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1104 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, Novena Época, correspondiente al mes de septiembre de dos mil uno, la cual establece:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

41. Por su parte, la Secretaría de Gobernación compareció a través de su propio titular, Miguel Ernesto Pompa Corella, secretario de Gobernación, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por la gobernadora del Estado el trece de septiembre de dos mil quince.⁶

⁶ Foja 73 del expediente de la controversia constitucional 171/2016.

42. Los artículos 2, primer párrafo y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establecen que, al frente de la secretaría estará "un secretario", a quien le corresponde el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Gobierno, así como su representación; por lo que resulta indiscutible que cuenta con facultades suficientes para representar al poder demandado en el presente medio de control constitucional, con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria.

43. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** De oficio, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que debe declararse el sobreseimiento respecto de uno de los actos reclamados por el Municipio actor.

44. En su escrito de demanda, el Municipio de Nogales señaló, entre otros, como acto demandado de la gobernadora del Estado de Sonora, la omisión de no hacer uso de su facultad de hacer observaciones al decreto aprobado por el Congreso del Estado, cuando es violatorio de la Constitución en perjuicio del Municipio de Nogales, Sonora.

45. Sin embargo, de una revisión de sus conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno advierte que no se combatió dicho acto reclamado mediante la formulación de argumentos, y sin que tampoco se observe una causa de pedir clara que atribuya vicios propios al acto impugnado, pues todos sus conceptos de invalidez se dirigen al proceso de creación de la norma general por una indebida motivación; por lo que, en consecuencia, lo conducente es sobreseer respecto del mismo.

46. Al respecto, resulta aplicable la tesis P. VI/2011, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 888 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, Novena Época, correspondiente al mes de agosto de dos mil once, la cual establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.—Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan

causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."

47. Al no advertirse la actualización de ninguna otra causal de improcedencia, se continuará con el estudio de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor.

48. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Enseguida se analizan los conceptos de invalidez:

49. El Municipio actor aduce en sus conceptos de invalidez dos argumentos fundamentales: (i) que la Legislatura del Estado no tenía facultades para modificar la iniciativa que presentó en los términos en los que lo hizo, por lo que existió una invasión de esferas competenciales; y, (ii) que el legislador estatal modificó sustancialmente la iniciativa presentada con las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, sin fundar ni motivar adecuadamente dicha situación, con lo que se vulnera el artículo 115, fracción IV, constitucional.

50. El artículo 115 constitucional regula, entre otras cosas, la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales, el cual establece que los Municipios tienen la competencia constitucional para proponer los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

51. Por su parte, las Legislaturas tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. De esta forma, la facultad relacionada con la fracción IV del artículo 115 constitucional es una potestad tributaria compartida entre los Municipios y el Estado en el proceso de su fijación.

52. Así, desde este primer momento conviene calificar de infundado el argumento del Municipio actor, en el sentido de que la Legislatura del Estado no tenía competencia para modificar su iniciativa, pues esta Suprema Corte de Justicia ya ha determinado que se trata de una potestad tributaria compartida.

53. En consecuencia, la presente controversia constitucional se centra en determinar los alcances de cada una de las atribuciones competenciales compartidas antes referidas en torno al nivel de motivación que le era exigible a la Legislatura para modificar la propuesta del Municipio, por lo que adquieren trascendencia algunos de los precedentes que este Alto Tribunal ha aprobado, en relación con el modo en que deben articularse los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General.

54. Así, para estar en aptitud de resolver sobre el caso concreto, por una parte, se reseñan las premisas constitucionales que ha sustentado este Tribunal Pleno para la resolución de estos casos **(A)** y, de manera posterior, se evalúa, conforme a los antecedentes y pruebas que obran en el expediente, el caso concreto **(B)**.

55. (A) Parámetro de control constitucional sustentado por el Tribunal Pleno para el análisis de validez de las modificaciones realizadas por una Legislatura Local a la propuesta de tablas de valores unitarios de suelo y construcción presentadas por un Municipio.

56. El Pleno de esta Suprema Corte sentó las bases de la mencionada doctrina en la **controversia constitucional 14/2004**. Si bien, en ese caso concreto, no se trataba de tablas de valores unitarios de suelo y construcción, sino de la impugnación de la Ley de Ingresos del Municipio, se interpretó y precisó de qué modo debían articularse las previsiones de los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

57. Arribó a la conclusión de que tales previsiones constitucionales otorgan a los Ayuntamientos la competencia para proponer a las Legislaturas Estatales tanto las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que deben servir de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y a las Legislaturas Estatales la competencia para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios. El Pleno resolvió, en síntesis, lo siguiente:

57.1. El principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.

57.2. El principio de reserva de fuentes de ingresos asegura a los Municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

57.3. Los Municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

57.4. El principio de integridad de los recursos económicos municipales asegura a los Municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho –con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal– y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.

57.5. Es facultad de los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

57.6. Las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

57.7. Las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

57.8. En el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

58. De las premisas anteriores se concluyó que la propuesta de los Ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica"; es decir, la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la Legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es en cuanto implica la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en, al menos, alguna etapa del procedimiento legislativo, **fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.**

59. La ejecutoria en comento dio lugar a la tesis P/J. 124/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1123

del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, Novena Época, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales Legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios."

60. Dos años después, en junio de dos mil seis, este Tribunal Constitucional resolvió las controversias constitucionales 15/2006, 13/2006 y 18/2006, en las que se retomaron las consideraciones vertidas en la controversia constitucional 14/2004, y se estableció una metodología de cómo se debía analizar si las modificaciones hechas por el Congreso de un Estado a una propuesta del Municipio tenía una motivación objetiva y razonable, en términos del artículo 115 constitucional.

61. Se destaca que el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse, necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

62. Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a

que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

63. El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso Local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

64. Así, la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.

65. Mientras que en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal, con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

66. Es por ello que se ha afirmado que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, pues en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.

67. En consecuencia, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

68. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P/J. 111/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1129 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV,

Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.—La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal."

69. Y, en el mismo tenor, resulta orientadora la jurisprudencia P/J. 112/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1131 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.—El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propie-

dad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: 'HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.', las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable."

70. El principio de motivación objetivo y razonable funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal en Pleno.

71. Lo anterior es así, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

72. Este aspecto debe ser tratado con especial cuidado para no caer en el extremo de que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático; sin embargo, como esta Suprema Corte ya ha sostenido, también resulta necesario darle peso constitucional específico a la facultad

de iniciativa del Municipio, a fin de armonizar la garantía institucional de integridad de la hacienda pública municipal con el principio de reserva de ley.

73. Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación o, por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada, que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las Legislaturas Estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

74. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos.

75. Se dice que existe un diálogo, porque comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos; y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales que se desenvuelve, por una parte, en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.

76. Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales, dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

77. En orden a lo anterior y con base en lo resuelto en las diversas controversias constitucionales antes citadas, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio (a.1), y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio (a.2).

78. a.1. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio.

79. El primer elemento articulador a tomar en cuenta consiste en el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida en que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

80. a.2. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio.

81. Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural y de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa, pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

81.1. **a.2.1. Ausencia de motivación.** Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio, sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

81.2. En estas circunstancias, el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa, pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

81.3. **a.2.2 Motivación básica.** Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación, por parte de las Legislaturas Estatales, se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

81.4. **a.2.3. Motivación técnica.** En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de

su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

81.4.1. El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

81.4.2. No obstante lo anterior, la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo cual implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que la revisión minuciosa de la misma, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no sería motivo de invalidez, a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

82. Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso Local deberá darse, **fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo, pues como ha sostenido esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de leyes municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos Estatales**, debiendo destacar que el trabajo de las comisiones legislativas favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la Legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.

83. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P/J. 113/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1127 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.—La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá

obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."

84. Asimismo, la tesis de jurisprudencia P/J. 114/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1126 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.—El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso."

85. También es necesario atender a que, como se dijo en la contradicción de tesis 17/2003-PL, el impuesto predial es un gravamen directo, real y local. De tal forma que es una de las principales fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.

86. Asimismo, tratándose de la regulación legal del impuesto predial, este Alto Tribunal ha reconocido que la propuesta de los Ayuntamientos tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales y que, toda vez que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, sí proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.

87. Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P/J. 122/2004, visible en la página mil ciento veinticuatro, Tomo XX, correspondiente al mes de diciembre

de dos mil cuatro, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las Legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo."

88. Ahora bien, en la resolución de todos los casos que dieron origen a la doctrina constitucional que se plasma en las jurisprudencias indicadas, se

utilizó la misma metodología, la valoración de la motivación y fundamentación varió en cada caso concreto, en atención a las particularidades de cada uno.⁷

89. En este sentido, se advierte que la valoración de la motivación presentada por el Municipio y la exigida al Congreso depende de cada caso concreto, atendiendo a lo manifestado por las partes, las pruebas presentadas, así como de todos los elementos con los que se cuenta al momento de resolver. Corresponde destacar que, a partir de entonces, han existido otros casos, en los que se ha aplicado dicha doctrina, tales como las controversias constitucionales 1/2011, 4/2011, 16/2013 y 1/2015.

90. Así, con base en el estándar desarrollado por este Tribunal Pleno, corresponde ahora analizar si la actuación de la Legislatura se ajustó a la potestad tributaria compartida que establece la Constitución Federal.

91. (B) Determinar si en el caso concreto la actuación de la Legislatura Estatal de limitar los incrementos propuestos por el Municipio correspondiente se ajusta al parámetro de control constitucional reseñado con anterioridad.

92. Ahora bien, una vez retomados todos los precedentes anteriores, se determinará si el Congreso del Estado de Sonora se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio **(b.1)**; y si, para hacerlo, expuso una base objetiva y razonable, en comparación con los motivos expuestos por el Municipio actor sobre la pertinencia de su propuesta **(b.2)**.

93. b.1. Análisis del grado de distanciamiento de lo aprobado por la Legislatura Local frente a la propuesta presentada por el Municipio.

94. En primer lugar, sobre el grado de distanciamiento de la propuesta del Municipio, se advierte que, efectivamente, el Congreso del Estado modificó dicha propuesta. En el caso concreto del Municipio de Nogales, se presentaron las siguientes tablas como propuesta para fijar los valores unitarios de suelo y construcción:

⁷ En efecto, en la controversia constitucional 15/2006, por ejemplo, se le dio un gran valor a lo discutido por la comisión de la Legislatura para analizar la motivación del Congreso. Por otro lado, en la controversia constitucional 18/2006 se valoró la omisión del Congreso de otorgar el derecho de audiencia al Municipio para realizar manifestaciones respecto de las observaciones y modificaciones realizadas, cuando la Constitución Local preveía que las iniciativas rechazadas tenían que comunicarse a su autor, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal establecía que las comisiones podrían solicitar la comparecencia de funcionarios municipales cuando lo consideren necesario. Finalmente, en la controversia constitucional 13/2006 se resolvió con base en presunciones a favor de lo manifestado por el Municipio actor y por la omisión del Congreso de desvirtuarlas.



519

**TABLA DE VALORES ACTUALES Y PROPUESTOS
POR EL CONSEJO CATASTRAL MUNICIPAL 2016**

FRACCIONAMIENTO	VALOR ACTUAL	VALOR PROPUESTO
PASEO CHULAVISTA	\$ 550.00	\$ 800.00
PUEBLITOS	\$ 500.00	\$ 600.00
FRACC. VILLA HERMOSA	\$ 550.00	\$ 800.00
MONTEBELLO	\$ 700.00	\$ 800.00
PIMA II	\$ 250.00	\$ 600.00
FOVISSSTE II	\$ 250.00	\$ 600.00
CAMPOS ELISEOS	\$ 700.00	\$ 800.00
CANOAS	\$ 500.00	\$ 600.00
PUESTA DEL SOL	\$ 500.00	\$ 600.00
MANANTIAL	\$ 500.00	\$ 600.00
MEDITERRANEO	\$ 500.00	\$ 600.00
LOS ANGELES	\$ 500.00	\$ 600.00
OMBRES DEL MEDITERRANEO	\$ 500.00	\$ 600.00
MEDITERRANEO II	\$ 500.00	\$ 600.00
FOVISSSTE II	\$ 500.00	\$ 600.00
BUENA VISTA	\$ 500.00	\$ 600.00
EL RODEO	\$ 400.00	\$ 600.00
JARDINES DEL BOSQUE	\$ 500.00	\$ 600.00
REAL DEL ARCO	\$ 800.00	\$ 800.00
LAS PRADERAS	\$ 500.00	\$ 600.00
SAN ALBERTO	\$ 350.00	\$ 600.00
EL GRECO	\$ 1,000.00	\$ 1,200.00
SAN SEBASTIAN PRIVADA	\$ 600.00	\$ 800.00
SAN SEBASTIAN	\$ 600.00	\$ 600.00
SAN SEBASTIAN PORTOFINO	\$ 600.00	\$ 1,200.00
VALLE DEL MARQUEZ	\$ 350.00	\$ 600.00
LA MURALLA	\$ 350.00	\$ 600.00
CONJUNTO JARDIN	\$ 350.00	\$ 600.00
SANTA FE	\$ 350.00	\$ 600.00
LOS OLIVOS	\$ 600.00	\$ 800.00
SANTORINI	\$ 1,000.00	\$ 1,200.00
KENNEDY	\$ 1,000.00	\$ 1,600.00
LAS BELLOTAS	\$ 600.00	\$ 600.00
BELLOTAS CEDROS	\$ 700.00	\$ 1,200.00
MONARCA	\$ 700.00	\$ 800.00



NOGALES
Gente de trabajo
CERTEJERO PARA CIUDAD

VILLAS DE MONARCA	\$ 150.00	\$ 1,200.00
SAN CLEMENTE	\$ 800.00	\$ 1,200.00
CALIFORNIA 1	\$ 700.00	\$ 1,200.00
CALIFORNIA 2	\$ 700.00	\$ 1,200.00
CALIFORNIA 3	\$ 700.00	\$ 1,200.00
CALIFORNIA SAN AGUSTI	\$ 700.00	\$ 1,200.00
RESIDENCIAL LOS PINOS	\$ 700.00	\$ 1,200.00
TERRAZAS 1	\$ 500.00	\$ 1,200.00
TERRAZAS 2	\$ 500.00	\$ 600.00
TERRAZAS 3	\$ 500.00	\$ 600.00
NUEVO NOGALES 1	\$ 600.00	\$ 600.00
NUEVO NOGALES 2	\$ 600.00	\$ 600.00
NUEVO NOGALES 3	\$ 600.00	\$ 600.00
NUEVO NOGALES 4	\$ 600.00	\$ 600.00
NUEVO NOGALES 5	\$ 600.00	\$ 600.00
CASA BLANCA	\$ 900.00	\$ 1,200.00
TERRANOVA	\$ 900.00	\$ 1,600.00
FUENTE DE PIEDRA	\$ 500.00	\$ 600.00
LAS ACACIAS	\$ 500.00	\$ 600.00
VILLA SONORA	\$ 600.00	\$ 600.00
VISTAS DEL SUR 1	\$ 600.00	\$ 800.00
VISTAS DEL SUR 2	\$ 600.00	\$ 800.00
CONQUISTADOR	\$ 900.00	\$ 1,200.00
HACIENDAS 1	\$ 600.00	\$ 600.00
HACIENDAS 2	\$ 600.00	\$ 600.00
HACIENDAS 3	\$ 600.00	\$ 600.00
FUENTE DE PLATA	\$ 600.00	\$ 600.00
EL MIRADOR	\$ 600.00	\$ 600.00
COLINAS DEL SUR	\$ 600.00	\$ 600.00
COLINAS DEL YAQUI	\$ 600.00	\$ 600.00
SAN CARLOS	\$ 600.00	\$ 600.00
SAN MIGUEL	\$ 900.00	\$ 1,200.00
SANTA LUCIA	\$ 600.00	\$ 600.00
SANTA CLARA	\$ 600.00	\$ 600.00
SANTA AURORA	\$ 600.00	\$ 600.00
SANTA ELENA	\$ 500.00	\$ 600.00
LOS CORRALES	\$ 500.00	\$ 600.00
LOMAS DEL SOL	\$ 500.00	\$ 600.00



520



CONGRESO DEL ESTADO
DE SONORA

09 SET. 2016

RECIBIDO
DEPARTAMENTO DE OFICIALES
DE PARTES, HERMOSILLO, SONORA



NOGALES
 Gente de trabajo
 CUIDADO DE LA CIUDAD



521

LOMAS DE ANZA	\$	500.00	\$	
MISION DE ANZA	\$	500.00	\$	600.00
ROMANZA	\$	500.00	\$	600.00
KINO	\$	500.00	\$	800.00
ALEGRANZA	\$	500.00	\$	600.00
LISBOA	\$	200.00	\$	600.00
CANELO	\$	550.00	\$	800.00
	\$	350.00	\$	600.00

\$600	INTERES SOCIAL
\$600	MEDIA BAJA
\$800	MEDIA ALTA
\$1,200	RESIDENCIAL A
\$1,600	RESIDENCIAL B

REGISTRACION
 DE PROPIEDADES
 Y DE BIENES
 DE LOS MUNICIPIOS
 DE SONORA

2018/03/09



H. CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA

R 09 SET. 2016 **O**
RECIBIDO
 DEPARTAMENTO DE OFICINA DE PARTES, HERANOSILLO, SONORA.



NOGALES
Gente de trabajo
COLONIA

	VALOR ACTUAL	VALOR PROPUESTO
BUENOS AIRES	\$300	\$400
CENTRO	\$300	\$400
HEROES	\$300	\$400
EMBARCADERO	\$250	\$400
BENITO JUAREZ	\$250	\$200
COLINAS DEL SOL	\$175	\$200
CTS CROC	\$200	\$200
FELIX PEÑALOZA	\$200	\$200
LOS SAUCES	\$400	\$200
MUNICIPAL	\$250	\$400
PUEBLO NUEVO	\$175	\$400
COL INDUSTRIAL	\$175	\$400
PORTEZUELOS	\$175	\$200
ROSARITO 1	\$175	\$200
ROSARITO 2	\$175	\$400
ROSARITO 3	\$175	\$400
ROSARITO 4	\$175	\$400
DEL VALLE 1	\$175	\$400
DEL VALLE 2	\$175	\$400
DEL VALLE 3	\$175	\$400
SECC CELAYA 1	\$175	\$200
SECC CELAYA 2	\$175	\$200
SECC CELAYA 3	\$175	\$200
ARTICULO 27	\$200	\$200
DIANA LAURA RIOJAS	\$200	\$200
5 DE MAYO	\$250	\$400
OAXACA	\$250	\$400
LEANDRO VALLE	\$250	\$400
IGNACIO ZARAGOZA	\$250	\$400
BELISARIO DOMINGUEZ	\$250	\$400
EMPALME NOGALES	\$250	\$400
LOMAS DE NOGALES I	\$300	\$400
LOMAS DE NOGALES II	\$300	\$400
ALAMOS	\$350	\$400
VIRREYES	\$400	\$400
SOLIDARIDAD	\$300	\$400
GUARNICION MILITAR	\$150	\$200
MARIPOSAS	\$200	\$200
DEL ROSARIO	\$250 Y \$300	\$400
LOMAS DE FATIMA	\$400	\$600 Y \$800



522





523

PIMA I		
CHULA VISTA	\$250	\$400
PROLONGACION CHULA	\$550	\$800
ESPERANZA	\$300	\$200
BOLIVAR	\$250	\$400
BOLIVAR	\$400	\$800
MANLIO FABIO BELTRON	\$250	\$400
MODERNA	\$250	\$400
GRANJA	\$800	\$800
GRANJA	\$800	\$800
KENNEDY	\$800	\$1,200
JARDINES KALITEA	\$1,000	\$1,600
EL RASTRO	\$1,500	\$1,600
JARDINES DE LA MONTA	\$200	\$400
LAS TORRES	\$200	\$400
FLORES MAGON	\$200	\$400
SECCION PRIMAVERAS	\$200	\$200
EL REPRESO	\$350	\$200
LUIS DONALDO COLOSIO	\$150	\$400
LUIS DONALDO COLOSIO	\$150	\$200

\$200	POPULAR SIN SERVICIOS
\$400	POPULAR CON SERVICIOS
\$800	MEDIO
\$1,200	RESIDENCIAL A
\$1,600	RESIDENCIAL B



	Fraccionamiento	Valor actual	Valor propuesto	Incremento	Incremento %
1	Paseo Chulavista	550	800	250	45.45
2	Pueblitos	500	600	100	20.00
3	Fracc. Villa Hermosa	550	800	250	45.45
4	Montebello	700	800	100	14.29
5	Pima II	250	600	350	140.00
6	Fovissste II	250	600	350	140.00
7	Campos Eliseos	700	800	100	14.29
8	Canoas	500	600	100	20.00
9	Puesta del Sol	500	600	100	20.00
10	Manantial	500	600	100	20.00
11	Mediterráneo	500	600	100	20.00
12	Los Angeles	500	600	100	20.00
13	Cumbres del Mediterráneo	500	600	100	20.00
14	Mediterráneo II	500	600	100	20.00
15	Fovissste II	500	600	100	20.00
16	Buena Vista	500	600	100	20.00
17	El Rodeo	400	600	200	50.00
18	Jardines del Bosque	500	600	100	20.00
19	Real del Arco	800	800	0	-
20	Las Praderas	500	600	100	20.00
21	San Alberto	350	600	250	71.43
22	El Greco	1000	1200	200	20.00
23	San Sebastián Privada	600	800	200	33.33
24	San Sebastián	600	600	0	-
25	San Sebastián Portof (sic)	600	1200	600	100.00

26	Valle del Marquez	350	600	250	71.43
27	La Muralla	350	600	250	71.43
28	Conjunto Jardian	350	600	250	71.43
29	Santa Fe	350	600	250	71.43
30	Los Olivos	600	800	200	33.33
31	Santorini	1000	1200	200	20.00
32	Kennedy	1000	1600	600	60.00
33	Las Bellotas	600	600	0	-
34	Bellotas Cedros	700	1200	500	71.43
35	Monarca	700	800	100	14.29
36	Villas de Monarca	150	1200	1050	700.00
37	San Clemente	800	1200	400	50.00
38	California 1	700	1200	500	71.43
39	California 2	700	1200	500	71.43
40	California 3	700	1200	500	71.43
41	California San Agustín	700	1200	500	71.43
42	Residencial Los Pinos	700	1200	500	71.43
43	Terrazas 1	500	600	100	20.00
44	Terrazas 2	500	600	100	20.00
45	Terrazas 3	500	600	100	20.00
46	Nuevo Nogales 1	600	600	0	-
47	Nuevo Nogales 2	600	600	0	-
48	Nuevo Nogales 3	600	600	0	-
49	Nuevo Nogales 4	600	600	0	-
50	Nuevo Nogales 5	600	600	0	-
51	Casa Blanca	900	1200	300	33.33
52	Terranova	900	1600	700	77.78
53	Fuente de Piedra	500	600	100	20.00
54	Las Acacias	500	600	100	20.00

55	Villa Sonora	600	600	0	-
56	Vistas del Sur 1	600	800	200	33.33
57	Vistas del Sur 2	600	800	200	33.33
58	Conquistador	900	1200	300	33.33
59	Haciendas 1	600	600	0	-
60	Haciendas 2	600	600	0	-
61	Haciendas 3	600	600	0	-
62	Fuente de Plata	600	600	0	-
63	El Mirador	600	600	0	-
64	Colinas del Sur	600	600	0	-
65	Colinas del Yaqui	600	600	0	-
66	San Carlos	600	600	0	-
67	San Miguel	600	600	0	-
68	Santa Lucía	900	1200	300	33.33
69	Santa Clara	600	600	0	-
70	Santa Aurora	600	600	0	-
71	Santa Elena	600	600	0	-
72	Los Corrales	500	600	100	20.00
73	Lomas del Sol	500	600	100	20.00
74	Lomas de Anza	500	600	100	20.00
75	Misión de Anza	500	600	100	20.00
76	Romanza	500	800	300	60.00
77	Kino	500	600	100	20.00
78	Alegranza	200	600	400	200.00
79	Lisboa	550	800	250	45.45
80	Canelo	350	600	250	71.43
81	Buenos Aires	300	400	100	33.33
82	Centro	300	400	100	33.33
83	Héroes	300	400	100	33.33
84	Embarcadero	250	200	-50	- 20.00
85	Benito Juárez	250	200	-50	- 20.00

86	Colinas del Sool	175	200	25	14.29
87	CTS Croc	200	200	0	-
88	Félix Peñalosa	200	200	0	-
89	Los Sauces	400	400	0	-
90	Municipal	250	400	150	60.00
91	Pueblo Nuevo	175	400	225	128.57
92	Col. Industrial	175	200	25	14.29
93	Portezuelos	175	200	25	14.29
94	Rosarito 1	175	400	225	128.57
95	Rosarito 2	175	400	225	128.57
96	Rosarito 3	175	400	225	128.57
97	Rosarito 4	175	400	225	128.57
98	Del Valle 1	175	400	225	128.57
99	Del Valle 2	175	400	225	128.57
100	Del Valle 3	175	400	225	128.57
101	Secc. Celaya 1	175	200	25	14.29
102	Secc. Celaya 2	175	200	25	14.29
103	Secc. Celaya 3	175	200	25	14.29
104	Artículo 27	200	200	0	-
105	Diana Laura Riojas	200	200	0	-
106	5 de Mayo	250	400	150	60.00
107	Oaxaca	250	400	150	60.00
108	Leandro Valle	250	400	150	60.00
109	Ignacio Zaragoza	250	400	150	60.00
110	Belisario Domínguez	250	400	150	60.00
111	Empalme Nogales	250	400	150	60.00
112	Lomas de Nogales I	300	400	100	33.33

113	Lomas de Nogales II	300	400	100	33.33
114	Álamos	350	400	50	14.29
115	Virreyes	400	400	0	-
116	Solidaridad	300	400	100	33.33
117	Guarnición Militar	150	200	50	33.33
118	Mariposas	200	200	0	-
119	Del Rosario	250 y 300	400	150 y 100	60 y 33.33
120	Lomas de Fátima	400	600 y 800	200 y 400	50 y 100
121	Pima I	250	400	150	60.00
122	Chula Vista	550	800	250	45.45
123	Prolongación Chula Vista	300	200	-100	- 33.33
124	Esperanza	250	400	150	60.00
125	Bolívar	400	800	400	100.00
126	Bolívar	250	400	150	60.00
127	Manlio Fabio Beltrones	250	400	150	60.00
128	Moderna	800	800	0	-
129	Granja	800	800	0	-
130	Granja	800	1200	400	50.00
131	Kennedy	1000	1600	600	60.00
132	Jardines Kalitea	1500	1600	100	6.67
133	El Rastro	200	400	200	100.00
134	Jardines de la Montaña	200	400	200	100.00
135	Las Torres	200	400	200	100.00
136	Flores Magón	200	400	200	100.00
137	Sección Primavera	200	200	0	-
138	El Represo	350	200	-150	- 42.86

139	Luis Donald Colosio	150	400	250	166.67
140	Luis Donald Colosio	150	200	50	33.33

95. Como puede advertirse de esta tabla, la propuesta del Municipio de Nogales presentaba incrementos respecto del año anterior en la mayoría de los casos en la tabla de valores de suelo y construcción para el año dos mil diecisiete, los cuales iban desde un 6.67% hasta un 700%.

96. La Legislatura Estatal, si bien inicialmente propuso aprobar las tablas en sus términos, **en el trabajo que se realizó en comisión**, en su discusión modificó la propuesta de actualización realizada por los diversos Ayuntamientos entre los que se incluye el actor, a efecto de adicionar un segundo párrafo, al artículo primero del decreto, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

Propuesta dictamen comisión	Propuesta aprobada en el Pleno
" Artículo primero. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los Ayuntamientos de Aconchi, Agua Prieta, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Guaymas, Hermosillo, Huachinera, Huásabas, Huatabampo, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Moctezuma, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe	" Artículo primero. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los Ayuntamientos de Aconchi, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benjamín Hill, Caborca, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Huachinera, Huásabas, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Cruz,

de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Úres, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora."

Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Úres, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora.

El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los Ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado, y Santa Ana, excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%.

97. Se observa que la **modificación** realizada por el Poder Legislativo fue el limitar los incrementos a un 10% en aquellos casos en que procediera un incremento igual o superior a 11%. Se precisa que la técnica legislativa empleada fue la de establecer un límite general que debe administrarse con los valores que se insertaron al propio decreto, los cuales se encuentran publicados en los mismos términos en que fueron presentados por los Municipios.

98. En otras palabras, la Legislatura no realizó cálculo alguno sobre los nuevos valores que se consideraban aprobados para efectos de su publicación en el Diario Oficial, es decir, no realizó la operación aritmética necesaria para obtener la diferencia entre el valor propuesto por el Municipio y el aprobado por el Congreso conforme al límite del 10%; sino que los planos y tablas

de valores unitarios de suelo y construcción fueron publicados con los valores propuestos por el Municipio (los cuales, en términos del artículo tercero del propio decreto en el cual se establece que forman parte de tal instrumento normativo).

99. No obstante lo anterior, es claro que, al establecer un límite general que se considera aprobado frente a tales valores, aquellos que representen un incremento igual o superior al 11% de los valores aprobados en el ejercicio fiscal anterior fijado por el Congreso del Estado, deben entenderse **modificados** por la decisión aprobada por la Legislatura.

100. De una revisión de la tabla antes presentada, se advierte que los cambios introducidos por el Congreso no modificaron todos los valores propuestos por el Municipio actor, en virtud de que: **1)** en 4 de los fraccionamientos los valores fueron más bajos que en el año anterior, de tal forma que propusieron un decremento y no un incremento; **2)** en 32 de los valores se mantuvieron los valores catastrales del año anterior; y, **3)** en uno de los fraccionamientos se presentó un incremento de 6.67%, es decir, menor al 11%.

101. No obstante lo anterior, **la modificación del primer artículo del decreto impacta directamente en la mayoría de los valores propuestos por el Municipio de Nogales**, ya que éste propuso que la mayoría de los valores catastrales sufrieran un incremento. En 104 de los 140 casos, se proponían incrementos que oscilan entre el más bajo porcentaje de 14.29% y el más alto porcentaje de 700%. Es decir, la mayoría de los incrementos propuestos eran superiores al 11% establecido por el Congreso del Estado de Sonora, por lo que la modificación del primer artículo del decreto impacta directamente en ellos.

102. Así, el grado de distanciamiento entre la propuesta enviada por este Municipio y lo aprobado por el Congreso Local puede determinarse al calcular la diferencia que resulte entre el porcentaje de incremento para cada predio propuesto por el Municipio (indicado en las tablas que se insertaron previamente) y el límite tasado por el Congreso del Estado de Sonora (10%).

103. En el caso concreto, el grado de distanciamiento del Congreso Local de la propuesta del Municipio de Nogales puede ser alto en algunos de los casos, como por ejemplo, en el caso del aumento más alto, de un 700%. Por el contrario, en otros de los valores el grado de distanciamiento sería mínimo, por ejemplo, en el caso del aumento propuesto del 14.29%.

104. Al respecto, puede ser de utilidad, para identificar el grado de distanciamiento general en el caso concreto, las tablas que a continuación se

insertan y que expresan en porcentaje la diferencia entre la propuesta municipal y el producto legislativo final adoptado por el Congreso (la cual ordena los valores de menor a mayor grado de distanciamiento):

	Fraccionamiento	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento %
1	Montebello	14.29	10	4.29
2	Campos Eliseos	14.29	10	4.29
3	Monarca	14.29	10	4.29
4	Colinas del Sool	14.29	10	4.29
5	Col. Industrial	14.29	10	4.29
6	Portezuelos	14.29	10	4.29
7	Secc. Celaya 1	14.29	10	4.29
8	Secc. Celaya 2	14.29	10	4.29
9	Secc. Celaya 3	14.29	10	4.29
10	Álamos	14.29	10	4.29
11	Pueblitos	20.00	10	10.00
12	Canoas	20.00	10	10.00
13	Puesta del Sol	20.00	10	10.00
14	Manantial	20.00	10	10.00
15	Mediterráneo	20.00	10	10.00
16	Los Angeles	20.00	10	10.00
17	Cumbres del Mediterráneo	20.00	10	10.00
18	Mediterráneo II	20.00	10	10.00
19	Fovissste II	20.00	10	10.00
20	Buena Vista	20.00	10	10.00
21	Jardines del Bosque	20.00	10	10.00
22	Las Praderas	20.00	10	10.00
23	El Greco	20.00	10	10.00
24	Santorini	20.00	10	10.00

25	Terrazas 1	20.00	10	10.00
26	Terrazas 2	20.00	10	10.00
27	Terrazas 3	20.00	10	10.00
28	Fuente de Piedra	20.00	10	10.00
29	Las Acacias	20.00	10	10.00
30	Los Corrales	20.00	10	10.00
31	Lomas del Sol	20.00	10	10.00
32	Lomas de Anza	20.00	10	10.00
33	Misión de Anza	20.00	10	10.00
34	Kino	20.00	10	10.00
35	San Sebastián Privada	33.33	10	23.33
36	Los Olivos	33.33	10	23.33
37	Casa Blanca	33.33	10	23.33
38	Vistas del Sur 1	33.33	10	23.33
39	Vistas del Sur 2	33.33	10	23.33
40	Conquistador	33.33	10	23.33
41	Santa Lucía	33.33	10	23.33
42	Buenos Aires	33.33	10	23.33
43	Centro	33.33	10	23.33
44	Héroes	33.33	10	23.33
45	Lomas de Nogales I	33.33	10	23.33
46	Lomas de Nogales II	33.33	10	23.33
47	Solidaridad	33.33	10	23.33
48	Guarnición Militar	33.33	10	23.33
49	Luis Donald Colosio	33.33	10	23.33
50	Paseo Chulavista	45.45	10	35.45
51	Fracc. Villa Hermosa	45.45	10	35.45
52	Lisboa	45.45	10	35.45
53	Chula Vista	45.45	10	35.45
54	El Rodeo	50.00	10	40.00
55	San Clemente	50.00	10	40.00

56	Granja	50.00	10	40.00
57	Kennedy	60.00	10	50.00
58	Romanza	60.00	10	50.00
59	Municipal	60.00	10	50.00
60	5 de Mayo	60.00	10	50.00
61	Oaxaca	60.00	10	50.00
62	Leandro Valle	60.00	10	50.00
63	Ignacio Zaragoza	60.00	10	50.00
64	Belisario Domínguez	60.00	10	50.00
65	Empalme Nogales	60.00	10	50.00
66	Pima I	60.00	10	50.00
67	Esperanza	60.00	10	50.00
68	Bolívar	60.00	10	50.00
69	Manlio Fabio Beltrones	60.00	10	50.00
70	Kennedy	60.00	10	50.00
71	San Alberto	71.43	10	61.43
72	Valle del Marquez	71.43	10	61.43
73	La Muralla	71.43	10	61.43
74	Conjunto Jardín	71.43	10	61.43
75	Santa Fe	71.43	10	61.43
76	Bellotas Cedros	71.43	10	61.43
77	California 1	71.43	10	61.43
78	California 2	71.43	10	61.43
79	California 3	71.43	10	61.43
80	California San Agustín	71.43	10	61.43
81	Residencial Los Pinos	71.43	10	61.43
82	Canelo	71.43	10	61.43
83	Terranova	77.78	10	67.78
84	San Sebastián Portof (SIC)	100.00	10	90.00
85	Bolívar	100.00	10	90.00

86	El Rastro	100.00	10	90.00
87	Jardines de la Montaña	100.00	10	90.00
88	Las Torres	100.00	10	90.00
89	Flores Magón	100.00	10	90.00
90	Pueblo Nuevo	128.57	10	118.57
91	Rosarito 1	128.57	10	118.57
92	Rosarito 2	128.57	10	118.57
93	Rosarito 3	128.57	10	118.57
94	Rosarito 4	128.57	10	118.57
95	Del Valle 1	128.57	10	118.57
96	Del Valle 2	128.57	10	118.57
97	Del Valle 3	128.57	10	118.57
98	Pima II	140.00	10	130.00
99	Fovissste II	140.00	10	130.00
100	Luis Donald Colosio	166.67	10	156.67
101	Alegranza	200.00	10	190.00
102	Villas de Monarca	700.00	10	690.00
103	Lomas de Fátima	50 y 100	10	40 y 90
104	Del Rosario	60 y 33.33	10	50 23.33

105. De los anteriores valores se desprende que en 35 de los casos, el grado de distanciamiento es menor o igual al 10%, mientras que en 70 valores, es decir, en la mayoría, se presentan valores más altos. Incrementos que en promedio proponen aumentos con un grado de distanciamiento del 72%. Por lo que en algunos de ellos, el grado de distanciamiento puede ser alto.

106. Al respecto, debe destacarse que evaluar el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio es una forma objetiva de determinar la importancia de las modificaciones realizadas por el Congreso Local. En esta lógica, un mayor grado de distanciamiento implicaría: **1)** un mayor grado de intromisión a la facultad constitucional de los Municipios de emitir sus propias tablas de valores unitarios de suelo y construcción; y, **2)** que el Congreso consideró necesario intervenir de manera importante en atención a las valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático.

107. En estas consideraciones, entre mayor sea el grado de distanciamiento respecto de la propuesta original, se advierte que debe analizarse con mayor cuidado y con un escrutinio más estricto si existía una justificación objetiva y razonable para la intervención del Congreso Local. Lo anterior, pues es evidente que existía un mayor riesgo de que el Congreso se hubiere extralimitado de sus facultades en este proceso dialéctico y, al mismo tiempo, es necesario valorar si existía una justificación para que el Congreso actuara de esa forma.

108. Es por ello que, al determinar este primer elemento articulador, el Tribunal Pleno ha concluido que existe una carga para la Legislatura de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de los motivos externados por el Municipio.

109. Sin embargo, esto no implica que el Congreso haya actuado indebidamente, puesto que si bien tal circunstancia implica que el Congreso estaba obligado a emitir razonamientos cuantitativamente superiores para desvirtuar los argumentos del Municipio actor; dicho Poder Legislativo cuenta con las facultades necesarias para hacer cambios a las propuestas de los Municipios, siempre que tengan una justificación objetiva y razonable, tal como se explicó en párrafos anteriores. Aspecto que será desarrollado en el siguiente apartado.

110. b.2. Grado de motivación exigido a la Legislatura Local para modificar la iniciativa municipal, de conformidad con las razones expuestas por el Ayuntamiento.

111. Para evaluar la motivación expresada por el Congreso Local para dicha modificación en comparación con los motivos expresados por el Ayuntamiento actor, es necesario tomar en cuenta los antecedentes legislativos de las disposiciones cuya invalidez se demanda:

112. El treinta de agosto de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de Nogales, Sonora, emitió el acuerdo número doce, en el cual, **sin ninguna explicación de las tablas de valores catastrales estableció a la letra:** "*Se aprueba por catorce votos a favor y siete en contra de los precedentes, la actualización de la tabla de valores catastrales para el Municipio de Nogales, Sonora, que se aplicará en el ejercicio fiscal 2017, y su envío al Congreso del Estado para su aprobación, lo anterior con fundamento en lo establecido en el artículo 11 Bis de la Ley Catastral y Registral.*"

113. El Congreso del Estado de Sonora recibió la iniciativa de tabla de valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio de Nogales el nueve de septiembre de dos mil dieciséis. Los documentos remitidos por el Municipio actor fueron **únicamente** los siguientes: **1)** oficio 3574/16, mediante el cual

se le notificó al Congreso del Estado de Sonora de la aprobación del mencionado acuerdo número doce; y, **2)** las tablas y mapas de los valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio de Nogales.

114. Dentro de los trabajos legislativos, se desprende que el día cuatro de octubre de dos mil dieciséis, los diputados pertenecientes a la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales se sentaron a discutir las propuestas presentadas por los Municipios de Sonora. Al efecto, se invitó a los presidentes municipales y a sus representantes, con el fin de que se les proporcionara información sobre el comportamiento de los valores catastrales en sus Municipios para el año dos mil diecisiete.

115. En uso de la palabra, en primer lugar, la directora general de Catastro en el Estado, la licenciada **Mónica Bobadilla** aportó algunos lineamientos, manifestando lo siguiente: Que presentaban los estudios y valores unitarios de terrenos de construcción, de conformidad con el artículo 115 constitucional apegado a los principios de proporcionalidad y equidad; y que para poder llegar al estudio de valores unitarios de terrenos y construcción se cuenta con dos grupos de apoyo que son el Consejo Consultivo de Peritos Valuadores, así como el Consejo Consultivo de Técnico Catastral. Acto seguido, **explicó la metodología empleada para poder establecer los valores catastrales en los Municipios y el calendario al que se apegaron para presentar sus propuestas.**⁸ Al respecto, manifestó lo siguiente:

115.1 Los Ayuntamientos presentan a Icreson los estados de valores de terrenos y construcciones en planos debidamente constituidos.

115.2 Posteriormente, se capturan los valores unitarios, haciendo un cruce entre las capas de predios de las zonas homogéneas y bandas de valor.

115.3 Así, se crea un catálogo de valores de la misma zona.

115.4 Estos catálogos, al ser constituidos en el sistema de gestión catastral, generan la valuación de todos los predios, sirviendo como base para determinar el impuesto predial.

116. **Los representantes del Municipio de Nogales no se presentaron a dicha sesión.**

⁸ Inclusive, se menciona que el único Municipio que no presentó ante el Congreso del Estado ninguna propuesta, fue el Municipio de Puerto Peñasco, al que se le aplicaba el factor que establece la Ley Catastral 143, que es con el factor del índice inflacionario. De la versión estenográfica también se desprende que se proyectó una presentación, cuyas diapositivas no obran en el expediente en el que se actúa.

117. Por su parte, por lo que hace a los diputados que integraron la comisión respectiva, se observa dentro de los posicionamientos que efectuaron de manera dialéctica en el trabajo con los Municipios, los siguientes:

117.1 Respecto del tema de que existían Municipios que tenían muchos años sin actualizar sus valores, se sobreponía la idea de que fueran actualizados constantemente y que se cumpla con esa responsabilidad, para luego no tener que interpretar incrementos que aparentan ser excesivos. Es saludable pensar en que no se trata de subir impuestos, sino de que se tengan valores apegados a la realidad.⁹

117.2 Se externó la preocupación de que los incrementos no fueran trasladados al cobro del predial, aun cuando se tiene el conocimiento de que las finanzas de los Municipios son complicadas. En todo caso, para obtener mayores recursos deben llevarse a cabo diversas medidas: la disminución del gasto corriente, partidas no indispensables y programas de austeridad.¹⁰

⁹ Al respecto, debe observarse el posicionamiento del Dip. Rodrigo Acuña Arredondo: "... pero me gusta más la idea de que esto se revise, se actualice constantemente para que, precisamente, después no tengamos el problema de interpretar que al momento de que ... ahorita hay unos incrementos del 200 al 400, al 1000%, como trae Héctor Sagasta, por ahí en el tema de valores de terrenos urbanos, que no se han actualizado no sé por cuántos años, Héctor. Me gusta la idea de que cumplamos con esa responsabilidad, como bien dice Enrique, presidente municipal de San Luis, como autoridad municipal que tiene esa facultad de ir actualizando esos valores, esas tablas de valores, por muchísimas razones que ustedes ya expusieron muy claramente. Qué bueno que también, por supuesto, el Instituto Catastral y Registral esté haciendo lo propio. He visto que ellos están más ocupados que preocupados por darle certidumbre jurídica a los ciudadanos en su patrimonio. Es más conveniente que quien tenga una propiedad, el Ayuntamiento correspondiente, le dé el valor catastral lo más pegado a la realidad de lo que es comercial. Porque al final de cuentas, no tan fácil te lo puedes 'piñar' al momento de hacer una operación ¿no? Porque el que compra, pues tiene la ventaja ... Oye, pues el catastral está muy bajo y cómo me quieres vender a peso, si dice que el Catastro dice 10 centavos. Entonces creo que no es lo justo. Por eso les digo, les felicito y qué bueno que nuestro Estado ahora, a través del Instituto Catastral y Registral esté haciendo su chamba y los presidentes municipales, que naturalmente entienden y se ocupan de ello para tener siempre esos valores al mejor nivel o en el nivel que deben estar. A nosotros, como Congreso nos corresponde, según la Ley Catastral y según la Constitución Política del Estado, nos corresponde naturalmente aprobar esas tablas catastrales, esos valores, que naturalmente previamente fueron analizados por el instituto, los institutos correspondientes, los Municipios, los Cabildos, y a nosotros nos permite ... Solamente la ley nos faculta para que aprobemos dichas tablas. Y naturalmente también me gustó mucho lo que escuché de los presidentes municipales, en el tema de que no se trata de subir más impuestos, sino que se trata de que realmente tengamos un valor más apegado a la realidad. Y bueno, ya veremos en su momento el tema del incremento a los impuestos. Es cuanto, presidenta."

¹⁰ En ese sentido se pronunció la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés: "Una vez que hemos escuchado las explicaciones de quienes nos acompañan de los diversos Ayuntamientos convocados a esta reunión, consideramos importante que como miembros del Grupo Parlamentario del PRI, fijar nuestra postura en relación con las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de terreno y de construcción aprobados por los Cabildos, y muy especialmente la de Nogales y Navjoa, que es la que presente el mayor incremento con respecto al año anterior ... Si bien es cierto que

117.3 El aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que se desarrolla desde la presidencia, en el Gobierno Federal, con relación a la regularización del patrimonio de las familias, pero se insiste en que se tiene que tener especial cuidado en que no se afecten los impuestos prediales.

117.4 Si bien se advierten incrementos aparatosos, debe considerarse que en muchos Municipios tenían varios años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Así, una medida es que los incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del año anterior.¹¹

como Congreso no tenemos atribuciones para modificar las tablas de valores que nos presentan los Ayuntamientos, muy particularmente los incrementos inusuales que presentan los Ayuntamientos de Nogales y Navojoa, y por lo mismo, no tenemos otra salida más que aprobar las tablas como nos han sido presentadas. Y desgraciadamente no estuvieron aquí ninguno de los dos Ayuntamientos explicando el porqué de estos incrementos. Desde este momento queremos dejar muy en claro nuestra postura y firme decisión de que dichos incrementos no se trasladen al cobro del predial al momento de aprobar la Ley de Ingresos de Nogales y Navojoa, para que el caso de que dichos Ayuntamientos quieran hacer valer, trasladar o hacer efectivos esos aumentos en el cobro del predial. Sabemos que las finanzas de los Municipios está complicada y que es indispensable que cuenten con más recursos, sin embargo, la solución no es aumentando impuestos en perjuicio de la gente. Hay que llevar a cabo otras medidas por parte de las administraciones municipales, como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contrataciones de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. Por esas razones votaremos a favor del dictamen, pero estaremos pendientes de que esos incrementos no se apliquen en la próxima Ley de Ingresos para el año 2017. Y haciendo un breve análisis de manera particular, en el Municipio de Navojoa tenemos incrementos del 15 al 442% en valores de las colonias Tierra y Libertad, Allende, Juárez y un 442% en el Pueblo Viejo. Colonias donde viven familias de escasos recursos y quienes estaremos muy pendientes que no se les vea afectado el impuesto predial a estas familias. Estaremos pues, atentos a que existan dentro de la Ley de Ingresos, mecanismos jurídicos que no permitan este aumento en ese impacto. Y como bien ya se ha dicho en esta reunión, el aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que está desarrollando, tanto el presidente Peña Nieto, con relación a la regularización del patrimonio de las familiar. De igual manera, aquí en el Estado con programas como el Papelito Habla, que está impulsando la gobernadora y que ha recorrido todos los Municipios del Estado con este importante programa. Pues tenemos que estar muy pendientes de que no se vea, repito, afectado los impuestos prediales de nuestros representados en estos Municipios, especialmente. Y de igual manera, ver también el impuesto de traslado de dominio en conceptos, por ejemplo, de donación o de herencias. Entonces es claro considero, importante si, consideramos, porque el hecho de que se valúen y se valoren a montos reales el patrimonio de las familias. Claro que sí debe ser, sin embargo, tener mucho cuidado que este valor familiar no se vea en detrimento del impuesto. Y también autoevaluarse cuál es la cuota de recuperación del impuesto predial de nuestros ciudadanos en los Municipios. De esta manera, si estamos con tasas bajas de recuperación, pues ahora incrementando los impuestos, pues con más razón vamos a tener esas diferencias tan grandes entre lo que debemos de recuperar y que está presupestando en la Ley de Ingresos y lo real ¿no? Entonces, sí siento yo que tenemos que tener mucho cuidado, y como Ayuntamiento la recomendación es esa, precisamente. ..."

¹¹ Véase el pronunciamiento de la Dip. Flor Ayala Robles Linares: "... Nada más para comentar, que, pues que una vez que los diputados hemos recibido las propuestas de planos y tablas de valores de todos los Ayuntamientos, hemos hecho un análisis muy exhaustivo de cada uno de ellos, en los que hemos podido contar con la información, por supuesto, para hacer este tipo de análisis. Efectivamente, vemos incrementos muy ... quizá en algunos casos se ven muy aparatosos, pero también tenemos que entender que en muchos de los Municipios tenían muchos años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Nada más como parte de la de la Comisión de

117.5 Es prudente que se actualicen los valores, siempre y cuando lo realicen especialistas, y peritos en la materia para que no haya un abuso y, en esa medida, se recaude lo justo.¹²

117.6 El dictamen propuesto por la comisión podría ser revalorado en sus consideraciones para que se reflejara lo que marca el Icreson y, además, homologar en la exposición de motivos las razones por las que se están actualizando las tablas.¹³

118. Después de los trabajos que se han narrado con anterioridad, la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales aprobó el dictamen de fecha cuatro de octubre, tanto en lo general como en lo particular, en el que se aprobaban **—en sus términos—** las iniciativas presentadas por diversos

Hacienda, comentarle a los Municipios, estaremos muy pendientes de las propuestas que se traigan en las leyes de ingresos para sus próximas aprobaciones, siempre viendo que estos incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del anterior. Vamos a tratar de que todos los Ayuntamientos se ajusten a esa medida y esperando que los procedimientos, también de algunos Municipios, de la publicación de sus tablas de valores, se hayan hecho correctamente. Creo que eso es algo muy importante, sobre todo para los inversionistas y para aquellos que quieran hacer estas transferencias comerciales, creo que es sumamente importante. ..."

¹² En ese sentido se manifestó el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas: "... Yo les quiero comentar, que la verdad que a mí me da mucho gusto ver el trabajo que están llevando a cabo, porque aquí lo que yo veo, lo más importante es que le están dando el valor real a los Municipios, ¿no? Porque cuando se llevan a cabo las compra-venta, cuando se llevan a cabo los traslados de dominio, es donde puede recaudar el Municipio. Entonces eso es importantísimo, porque ya lo dijeron ahorita, a mí me tocó estar como alcalde de Huatabampo, y pues no hay recurso que alcance. La gente está ávida porque le den los servicios básicos importantes, lo que es la recolección de basura, lo que son los servicios de alumbrado público, la seguridad. Entonces pues los recursos nunca alcanzan. Entonces la verdad que a mí sí me da mucho gusto que se estén actualizando los valores, siempre y cuando lo hagan especialistas, los peritos en la materia, para que tampoco haya un abuso, pero sí se recaude lo justo para que el Municipio recaude lo que le corresponde. Y otra cosa, también aquí lo que comentan las diputadas, que hay que privilegiar que la gente de bajos recursos, para que, al momento de establecer tarifas, los porcentajes en los prediales, pues ahí ayudar a la gente que menos tiene. ..."

¹³ Al respecto, puede observarse lo manifestado por la Dip. Lina Acosta Cid: "... Yo creo que coincido totalmente con el diputado Rodrigo Acuña. Yo creo que la interpretación de nuestro dictamen tendría que darse una nueva valoración, diputada Angélica, para que podamos reflejar, no en porcentaje, sino precisamente en lo que marca el Icreson, que son las tablas. Y esta disposición me gustaría que se tomara en consideración para que nuestro dictamen, que hoy se nos presenta una propuesta, se pudiera modificar y realmente manejar el anexo tal como lo mandan los alcaldes, y que quede muy claro cuál es el precio del valor unitario que se está manejando, y no hacer una interpretación que muchas veces puede confundir. Pero también quisiera que se pudiera homologar, ahora sí, la exposición de motivos que todos y cada uno de los alcaldes han hecho de las razones de los por qué están actualizando, ya sea por muchos años o porque lo están haciendo de manera paulatina, para que no se vea únicamente las consideraciones de una manera tan sencilla. Está demasiado general el dictamen, yo creo que pudiéramos enriquecerlo con todas las aportaciones que nos han dado los alcaldes. Y pues, en consecuencia, le someto a consideración que podamos volver a revalorar el sentido del dictamen."

Municipios, entre ellos, el de **Nogales**, a efecto de someterlo a consideración del Pleno de ese Poder Legislativo.¹⁴

119. Cabe destacar que la comisión señaló en el dictamen que sus integrantes habían tomado el compromiso para establecer un mecanismo jurídico en las 72 leyes de ingresos municipales para que el cobro del impuesto predial relativo al ejercicio fiscal del año dos mil diecisiete no representara incrementos sustanciosos, a efecto de cuidar la economía de los contribuyentes sonorenses.

120. Ahora bien, el día seis de octubre de dos mil dieciséis, el Pleno del Poder Legislativo de Sonora discutió la aprobación de los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que servirán de base para efectuar el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete. Entre los puntos a discusión, se destaca el debate relacionado con los incrementos del valor catastral que fueran superiores al 10%.

121. De acuerdo con la minuta de la sesión, el rechazo de los incrementos que excedían de un 10%, propuestos por 11 Municipios, se basaba en que era su obligación defender los derechos de la ciudadanía por encima de cualquier otro tipo de interés. De acuerdo con su argumentación, el incremento propuesto deriva en un aumento de impuestos en perjuicio de la gente, a efecto de que el Municipio cuente con más recursos.

122. Los diputados que rechazaron los incrementos –quienes sustentaron que su decisión no estaba motivada por inclinaciones políticas– alegaron que la "complicada" situación financiera de los Municipios requería la imposición de otras medidas como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contratación de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. De esta forma, señalaron que la obtención de mayores recursos para mejorar las finanzas de los Municipios y la debida actualización de las tablas de valores catastrales, no justificaba el aumento de impuestos en perjuicio de la ciudadanía.

123. Así, durante la discusión en lo particular del dictamen, presentado por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales, con proyecto de decreto

¹⁴ Fojas 179 a 181 del expediente en el que se actúa. Dictamen que se encuentra firmado por los diputados que integraron la referida comisión, a saber: La Dip. Angélica María Payán García, la Dip. Lina Acosta Cid, el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas, el Dip. Rodrigo Acuña Arredondo, el Dip. Rafael Buelna Clark, el Dip. José Luis Castillo Godínez y la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés.

que aprueba las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado, la diputada **Ana María Luisa Valdés Avilés** presentó una propuesta de modificación al artículo primero, en el que precisamente se limitaba de manera general el incremento propuesto por los Municipios a un 10%.

124. Ante la propuesta, se posicionaron dos diputadas: **Célida Teresa López Cárdenas** indicó que el grupo parlamentario de Acción Nacional se sumaban a la propuesta, porque consideraban fundamental que se privilegiara la economía de las familias. Por su parte, la diputada **Angélica María Payán García**, indicó lo siguiente:

"... yo quiero dejar claro que no es vinculante el impuesto predial con la actualización de las tablas de valores catastrales, que los Ayuntamientos en este caso los alcaldes han solicitado, sobre todo los que vinieron a la reunión de comisión que tuvimos y que yo les agradezco, **sobre todo en el caso de San Luis Río Colorado que vino y justificó y argumentó muy bien por qué tenía el que actualizar las tablas de valores catastrales, ya que tenía 14 años el Municipio sin hacerlo**, al igual que el Municipio de Moctezuma y otros más, es cierto los otros Municipios no acudieron reunión, a la invitación que se les hizo, pero también los que venían queriendo o solicitando se les apruebe la actualización de sus tablas de valores catastrales, era **porque ya traían un requerimiento de la misma dirección general de servicios catastrales para que lo hagan a la brevedad en tiempo y forma, es una disposición del Gobierno Federal que todos los Municipios actualicen sus tablas de valores catastrales.**"

125. La decisión de modificar la iniciativa del decreto, a efecto de limitar los incrementos que fueran iguales o superiores al 11% comparados con los valores aprobados para el ejercicio inmediato anterior a un máximo de 10%, fue aprobada por unanimidad en dicha sesión del Congreso del Estado de Sonora, una vez rechazada, también por unanimidad, la propuesta original presentada por la comisión.

126. **Así, de los antecedentes transcritos se advierten diversos elementos que permiten a este Tribunal Pleno estar en aptitud de tomar una decisión sobre el presente asunto:**

127. De los autos del expediente, este Tribunal Pleno advierte que el Municipio actor no presentó ningún documento al Congreso del Estado, en el que se explicaran los razonamientos que llevaron al Ayuntamiento a modificar sus valores catastrales respecto del año anterior. Cabe destacar que no existe constancia de que el Municipio haya remitido al Congreso un documento

de esa naturaleza, ni en su escrito de demanda, ni tampoco en cumplimiento del requerimiento emitido por esta Suprema Corte de Justicia el día dos de junio de dos mil diecisiete. En este sentido, el Municipio de Nogales fue omiso en presentar pruebas o argumentos para demostrar la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada ante el Congreso.

128. De igual forma, tampoco el Congreso refirió la existencia de algún documento en el que el Municipio de Nogales hubiera explicado la motivación que lo llevaba a modificar los valores catastrales de su Municipio, y mucho menos remitió a esta Suprema Corte algún auto de esa naturaleza en cumplimiento del requerimiento emitido por esta Suprema Corte de Justicia el día dos de junio de dos mil diecisiete.

129. En estas consideraciones, se concluye que el Municipio de Nogales no presentó ningún tipo de motivación en la iniciativa de tabla de valores unitarios de suelo y construcciones para justificar los incrementos en los valores catastrales.

130. Por su parte, el Congreso del Estado de Sonora, concluyó de una revisión de dichas iniciativas que el incremento desmedido del valor catastral tendría un impacto directo en el monto a pagar del impuesto predial en detrimento de la economía de los contribuyentes, cuando existen otras medidas que pudieran ayudar a las finanzas municipales sin afectar a los particulares. Por lo tanto, el Poder Legislativo del Estado de Sonora decidió modificar el decreto propuesto, a efecto de que se limitaran dichos incrementos y con ello no se aumentara de manera excesiva el pago de impuestos, de tal forma que se protegieran los intereses de los particulares.

131. Así, ante la ausencia de motivación presente en el caso concreto, este Tribunal Pleno debe concluir que en el presente asunto, la obligación del Congreso puede evaluarse conforme al estándar de **ausencia de motivación**, en tanto ni siquiera se ofreció una motivación elemental o limitada.

132. Cabe recordar que si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio. Sin embargo, esto tampoco implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

133. En consecuencia, la obligación del Congreso puede evaluarse conforme al estándar de ausencia de motivación.

134. De los antecedentes antes planteados, se advierte que el Congreso del Estado de Sonora se apartó de la iniciativa, con una motivación en particular. En un principio, la discusión del Pleno de la Legislatura se centró en reconocer que el asemejar los valores catastrales a los valores comerciales podría ayudar a que existan mayores recursos disponibles para el Ayuntamiento a la luz de la "complicada" situación financiera de los Municipios.

135. Sin embargo, argumentó que dicha necesidad de contar con mayores recursos no justifica que se vaya a derivar en un aumento de impuestos en perjuicio de los particulares. En este sentido, señaló que para mejorar las finanzas de los Municipios existen otras medidas a su disposición, como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contratación de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad.

136. A partir de lo anterior, se puede concluir que el Congreso del Estado de Sonora sí motivo su decisión de modificar la propuesta planteada por el Municipio actor. Lo anterior, tomando en cuenta que el Ayuntamiento de Nogales no motivó su propuesta, de tal forma que el Poder Legislativo no estaba obligado a una motivación pormenorizada o más estricta de la que emitió en este caso, pues ni siquiera tenía argumentos por desvirtuar. Por tanto –sin prejuzgar sobre la conveniencia de las razones de política tributaria expresadas– es suficiente lo que manifestó el Congreso Local en la sesión ordinaria de seis de octubre de dos mil dieciséis para cumplir con su obligación de fundar y motivar su decisión.

137. Ahora bien, no pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que en algunos de los valores propuestos se presenta un alto grado de distanciamiento respecto de los que finalmente fueron aprobados, por lo que, en principio, el Congreso tenía la obligación de motivar su decisión de modificar la propuesta del Municipio actor, al implicar cambios de alto grado de distanciamiento.

138. Sin embargo, en el caso concreto debe destacarse que si el Ayuntamiento de Nogales, Sonora, no otorgó elementos mínimos para establecer un proceso dialéctico legislativo, sería una carga desmedida para el Congreso Local el tener que motivar de manera pormenorizada sus modificaciones, pues sería exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

139. En consecuencia, se reitera que el Congreso sólo debía expresar en forma concisa, pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio. De esta forma, se considera suficiente

lo que manifestó el Congreso Local en la sesión ordinaria de seis de octubre de dos mil dieciséis para cumplir con su obligación de fundar y motivar su decisión.

140. En consecuencia, toda vez que el Congreso Local actuó dentro del ámbito de sus facultades, este Tribunal Pleno concluye que, al modificar la propuesta del Municipio de Nogales, no se contravino el artículo 115 constitucional, fracción IV, primer párrafo incisos a) y c); así como tampoco actuó en contra de lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales.

141. Y, en consecuencia, se reconoce la validez del **artículo primero del Decreto Número 88**, por el que se aprueban las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de Nogales, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, en la parte que establece un límite a los incrementos propuestos por el Municipio de Nogales.

142. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia respecto del acto reclamado y por el motivo expuesto en el considerando cuarto de esta sentencia.

TERCERO.—Se reconoce la validez del Decreto Número 88, por el que se aprueban las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de Nogales, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis.

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 como asunto concluido:

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: El voto particular que formuló el Ministro José Fernando Franco González Salas en las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 163/2016, 171/2016, 216/2016 y 210/2016, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de febrero de 2018 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Tomo I, febrero de 2018, página 284, así como en el Diario Oficial de la Federación de 13, 14 y 12 de febrero de 2018, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE REFRENDAR DECRETOS Y REGLAMENTOS A CARGO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, CONSTITUYE UN ACTO AUTÓNOMO QUE LES OTORGA LEGITIMACIÓN PASIVA INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (IMPUGNACIÓN DE LA OMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA DE HACER OBSERVACIONES A UN DECRETO APROBADO POR EL CONGRESO LOCAL).

III. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS ESTADOS.

IV. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. LA PROPUESTA HECHA POR LOS MUNICIPIOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SU ELABORACIÓN GOZA DE VINCULATORIEDAD DIALÉCTICA.

V. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE CONSTITUYE UN LÍMITE A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN TRIBUTARIA POR PARTE DEL LEGISLADOR Y UNA CONCRECIÓN DE LA FACULTAD DE INICIATIVA EN MATERIA DE INGRESOS RECONOCIDA A LOS MUNICIPIOS.

VI. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. GRADOS DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA ENVIADA POR LOS MUNICIPIOS.

VII. HACIENDA MUNICIPAL. LA OMISIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL DE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN PARA MODIFICAR LA INICIATIVA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VIII. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. DISTANCIAMIENTO DEL CONGRESO DEL ESTADO RESPECTO DE LA PROPUESTA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 88, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS TABLAS Y PLANOS DE VALORES

UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIONES, QUE SERVIRÁN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL MUNICIPIO DE NAVOJOA, ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE, RESPECTO DE AQUELLOS VALORES QUE HABIÉNDOSE PROPUESTO POR EL MUNICIPIO ACTOR EN UN INCREMENTO SUPERIOR AL 11 POR CIENTO, SE ENTENDIERON LIMITADOS A UN 10 POR CIENTO).

IX. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. SI EL CONGRESO LOCAL REDUCE LOS VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN PROPUESTOS POR EL MUNICIPIO, SIN OBSERVACIÓN O DISCUSIÓN ALGUNA, INCUMPLE CON SU OBLIGACIÓN DE JUSTIFICAR EN FORMA OBJETIVA Y RAZONABLE LA REDUCCIÓN RELATIVA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 88, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS TABLAS Y PLANOS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIONES, QUE SERVIRÁN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL MUNICIPIO DE NAVOJOA, ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE, RESPECTO DE AQUELLOS VALORES QUE HABIÉNDOSE PROPUESTO POR EL MUNICIPIO ACTOR EN UN INCREMENTO SUPERIOR AL 11 POR CIENTO, SE ENTENDIERON LIMITADOS A UN 10 POR CIENTO).

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA MODIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE PLANOS Y TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE, PRESENTADA POR EL MUNICIPIO ACTOR AL CONGRESO DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 88, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS TABLAS Y PLANOS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIONES, QUE SERVIRÁN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL MUNICIPIO DE NAVOJOA, ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE, RESPECTO DE AQUELLOS VALORES QUE HABIÉNDOSE PROPUESTO POR EL MUNICIPIO ACTOR EN UN INCREMENTO SUPERIOR AL 11 POR CIENTO, SE ENTENDIERON LIMITADOS A UN 10 POR CIENTO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 216/2016. AYUNTAMIENTO DE NAVOJOA, SONORA. 2 DE OCTUBRE DE 2017. PONENTE: EDUARDO MEDINA

MORA I. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y ETIENNE LUQUET FARIAS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda de controversia constitucional.** Por oficio recibido el dos de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ana Luz Aguilar González, en su carácter de síndico procuradora del Ayuntamiento de Navojoa, Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en representación del mismo, en la que demandó la invalidez de los siguientes actos:

1.1. Del Poder Legislativo del Estado, la aprobación del Decreto Número 88, por el que se aprueban, con modificaciones, las propuestas de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, presentados por diversos Ayuntamientos del Estado de Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, Decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, Número 32 de fecha 20 de octubre de 2016. En particular, se impugna la modificación del primer artículo con el propósito de adicionar el segundo párrafo, así como los cambios realizados a los artículos segundo y tercero de dicho decreto al contemplar consecuencias directas que derivan de la aprobación antes mencionada.

1.2. Del Poder Ejecutivo del Estado, la omisión de no haber ejercido su facultad de hacer observaciones al Decreto Número 88, aprobado por el Congreso del Estado; así como la expedición, promulgación y publicación en el Boletín Oficial del Estado de Sonora del mencionado decreto; y,

1.3. Del secretario de Gobierno del Estado, el refrendo del Decreto Número 88.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales violados.** La parte actora considera fue violado el artículo 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a) b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos artículos 2, primer párrafo, 56, 64, fracción XXXVIII BIS A, y 79, fracción XXII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

3. TERCERO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso son los siguientes:

3.1. El veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, se emitió el Dictamen de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública del Ayuntamiento de **Navojoa**, mediante el cual se aprobó la propuesta de tabla de valores unitarios y de construcción para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete de dicho Ayuntamiento, el cual sería sometido a consideración del Cabildo.

3.2. El treinta de agosto de dos mil dieciséis, fue aprobado el Acuerdo Número 263, por el cual se aprobó el dictamen de la Comisión de Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública, respecto a la aprobación de las propuestas de tablas de valores unitarios de construcción y tabla de valores unitarios de suelo para aplicar en el año dos mil diecisiete.

3.3. Una vez recibida la propuesta en el Congreso del Estado de Sonora, en sesión de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del Estado de Sonora, celebró una reunión de trabajo, en la que analizó, revisó y aprobó la propuesta en los términos en que fue presentada por el Ayuntamiento. Sesión en la que participaron diversos presidentes municipales y sus representantes —entre ellos el del Municipio actor en la presente controversia constitucional— a efecto de otorgar mayor información sobre sus respectivas propuestas a la Comisión.

3.4. Una vez aprobada por la Comisión, el día seis de octubre del mil año, se presentó al Pleno del Poder Legislativo un dictamen que contenía las propuestas de tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcción que el Ayuntamiento aprobó.

3.5. Los diputados propusieron la modificación del artículo primero del dictamen, de tal forma que se le adicionara un segundo párrafo que establecía lo siguiente:

"El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los Ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado y Santa Ana, **excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%**".

3.6. La propuesta modificada se aprobó en los términos antes narrados, en el Decreto Número 88, el cual fue publicado el veinte de octubre del mismo año, en el Boletín Oficial del Gobierno local, el cual constituye la materia de la presente controversia constitucional. El Ayuntamiento consideró que la adición modificó su propuesta inicial sin que su actuar se hubiera motivado suficientemente, por lo que presentaron la presente controversia constitucional.

4. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el actor son, en síntesis, los siguientes:

4.1. Impugnó la falta de una debida argumentación y motivación, máxime que el Congreso del Estado modificó la propuesta original del decreto sin otorgar una razón técnica que justificara dicho cambio. De lo anterior, la actora desprende que se violó el artículo 115 de la Constitución Federal, pues el Congreso Estatal se extralimitó en sus facultades legislativas e invadió su esfera competencial al modificar su propuesta al ser una facultad exclusiva de los Ayuntamientos, el proponer dichos planos y tablas de valores. Argumenta que los Municipios tienen las mencionadas facultades, pues tienen a su alcance los mayores elementos técnicos y financieros para determinar su administración, por lo que modificar su propuesta sin otorgar una justificación, transgrede su autonomía administrativa.

4.2. Señaló que si bien, al Poder Legislativo le corresponde aprobar finalmente la propuesta, e incluso puede apartarse de ella, afirma que esto lo debe realizar mediante una explicación lo suficientemente convincente y no como en el caso que omitió totalmente explicar el porqué de su proceder.

4.3. Por último, el Ayuntamiento argumenta que existe una violación al principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, dado que la hacienda municipal tiene la facultad de asegurar ciertas fuentes de ingreso necesarias para atender al cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas. Por tanto, señala que las garantías constitucionales con las que cuenta un Municipio establecen que en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria existe una potestad tributaria compartida, en tanto la decisión final de aprobar la propuesta de los Ayuntamientos, aunque ésta se encuentra condicionada por la Constitución Federal a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta con una debida motivación y fundamentación que tendrá que sustentar cualquier modificación.

5. QUINTO.—**Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Mediante proveído de dos de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expe-

diente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **216/2016** y, por conexidad con otras controversias constitucionales en ponencia, se designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

6. En auto de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Sonora, así como al secretario de Gobernación de la entidad a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; requirió al órgano Legislativo local para que al dar contestación a la demanda, envíe a este Alto Tribunal las documentales relacionadas con el decreto y mandó dar vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. SEXTO.—**Contestación.** Las autoridades demandadas contestaron la demanda en los términos que a continuación se precisan.

8. El **Poder Ejecutivo de Sonora** destacó que, únicamente procedió a la promulgación, y ordenó la publicación del Decreto Número 88 para cumplir con su obligación, en términos de los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución Local. Por tanto, si en el presente asunto no se impugna por vicios propios el proceso de creación de la norma en relación con su promulgación desde un punto de vista formal, considera que la controversia constitucional debe declararse infundada respecto de este punto.

9. Asimismo, señaló que también es improcedente la controversia constitucional en relación al acto reclamado, consistente en "no haber hecho uso de su facultad de hacer observaciones al decreto aprobador por el Congreso el Estado", toda vez que las controversias constitucionales son improcedentes contra el ejercicio del derecho de veto, pues constituye un medio de control político que no es susceptible de analizarse por esta Suprema Corte.

10. La **Secretaría de Gobernación** señaló que no tuvo participación alguna en el proceso legislativo hasta el refrendo del decreto, el cual fue realizado con estricto apego a la Constitución Local, y demás disposiciones legales aplicables. En consecuencia, solicita que se declare infundada la controversia constitucional respecto de su participación.

11. Finalmente, el **Poder Legislativo del Estado de Sonora** no contestó la demanda, por lo que este Alto Tribunal lo requirió y multó a efecto de que enviara los antecedentes del Decreto Número 88, acto reclamado en el presente asunto. Mediante auto recibido por esta Suprema Corte el día veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, la mesa directiva del Congreso Local remitió los documentos solicitados.

12. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32, párrafo primero y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo constar que las partes no comparecieron, la relación de los autos que obran en el expediente, se tuvieron por exhibidas, se tuvo por admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

13. OCTAVO.—**Requerimientos.** El dos de junio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor requirió al Municipio actor para que dentro del plazo de tres días hábiles remitieran: a) copias certificadas del acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de la iniciativa y propuesta de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete presentada por dicho Municipio, y en su caso, los anexos entregados; y b) las constancias que acrediten el acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de los documentos presentados en la sesión del Congreso en que el presidente municipal o su representante acudieron a explicar los motivos por los que propusieron un incremento superior al 10%.

14. De igual forma, se requirió al Congreso Local a efecto de que también entregara la mencionada iniciativa y propuesta del Municipio actor; así como las documentales relacionadas con los trabajos legislativos de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales con los Municipios del Estado que atendieron la invitación del Congreso para explicar los motivos por lo que propusieron un incremento superior al 10% de las contribuciones a que se refieren los Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, en comparación con las autorizadas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; y, en su caso, copia certificada de las documentales que hayan presentado con motivo de su comparecencia.

15. En cumplimiento al anterior requerimiento, por escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia el siguiente trece de junio, Emeterio Ochoa Bazúa, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, presentó copia certificada de la iniciativa presentada por el Municipio de **Navojoa**, Sonora, la minuta de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales celebrada por la Honorable LXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora, de fecha cuatro de octubre de dos mil dieciséis; así como la minuta de la sesión ordinaria celebrada por la Honorable LXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora el seis de octubre de dos mil dieciséis.

16. Por su parte, el Municipio de **Navojoa**, envió copia certificada del oficio de treinta de agosto de dos mil dieciséis, mediante el cual el presidente municipal de Navojoa, Sonora y el secretario del Ayuntamiento remitieron al Congreso del Estado el Acuerdo Número 263, en el que el Pleno del Ayuntamiento de Navojoa aprobó la Tabla de Valores Unitarios de Construcción; así como la Tabla de Valores Unitarios de Suelo para aplicar en el año dos mil diecisiete.

CONSIDERANDO:

17. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Navojoa, Estado de Sonora y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha Entidad Federativa.

18. SEGUNDO.—**Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para la interposición de la demanda, tratándose de normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación o del día siguiente al que se produce el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

19. El Decreto Número 88 fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el día veinte de octubre de dos mil dieciséis. Por tanto, al tratarse de una norma de carácter general, el plazo de treinta días para presentar la presente controversia constitucional transcurrió del veintiuno de octubre de dos mil dieciséis al día cinco de diciembre del mismo año, con fundamento en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria.

20. Al efecto, deben descontarse del cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, uno, dos,¹ cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis, veintisiete de noviembre y los días tres y cuatro de diciembre todos del años dos mil dieciséis, por ser inhábiles, conforme a los artículos 2 y 3, fracciones II y III, de la ley reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto primero y segundo del Acuerdo General Plenario Número 18/2013.

¹ Declarados inhábiles los días treinta y uno de octubre, el uno y dos de noviembre en sesiones privadas de diecinueve de septiembre y seis de octubre con fundamento en el Punto Primero, inciso n) del Acuerdo General Plenario Número 18/2013.

21. En consecuencia, si la controversia constitucional fue recibida en esta Suprema Corte el día dos de diciembre del dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el presente asunto resulta oportuno.

22. TERCERO.—**Legitimación.** Por constituir un presupuesto indispensable, procede analizar a continuación la legitimación de la parte actora (A) y de la parte demandada (B).

23. **A. Legitimación activa.** Se reconoce legitimación al Municipio de Navojoa, Estado de Sonora para promover la presente controversia constitucional en contra del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal, y 10, fracción I, de la ley reglamentaria.

24. Además, promovió la controversia constitucional **Ana Luz Aguilar González** como síndico del Municipio de Navojoa, Estado de Sonora, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de la constancia de mayoría y validez emitida por el Instituto Electoral del Estado de Sonora, el diez de junio de dos mil quince.²

25. En términos del artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado, el síndico del Ayuntamiento, cuenta con la representación legal del Municipio, en litigios en que fuere parte, así como en aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico. Por tanto, con fundamento en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se concluye que está facultada legalmente para representarlo.

26. **B. Legitimación pasiva.** Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

27. Conforme a los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero —antes citado—, 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 debe-

² Foja 13 del expediente de la controversia constitucional 216/2016.

rán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

28. En la presente controversia, se observa respecto de las autoridades demandadas, lo siguiente:

29. **b.1. Poder Legislativo del Estado de Sonora.**

30. 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.

31. Al respecto, se precisa que la autoridad indicada no rindió informe justificado alguno, por lo que mediante acuerdo de catorce de febrero de dos mil diecisiete se impuso una multa a la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Sonora; y se le requirió para que en un plazo de tres días hábiles remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de las documentales relacionadas con los antecedentes del decreto controvertido.

32. Mediante diverso proveído de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, se tuvo por desahogado el requerimiento indicado; por lo que, a continuación se procede a determinar si en términos del diverso artículo 11 de la ley reglamentaria, la funcionaria que atendió el requerimiento de esta Suprema Corte de Justicia, cuenta con facultades suficientes para representar al Poder Legislativo del Estado de Sonora.

33. Al respecto, comparece **Brenda Elizabeth Jaime Montoya**, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien acreditó dicha personalidad con copia certificada del Acuerdo Número Uno, de dieciséis de septiembre de dos mil quince, y de la Circular Número Diecisiete, del primero de febrero de dos mil diecisiete.³

34. Por su parte, el artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora, establece que el presidente, fungirá como representante legal del Congreso del Estado; por lo que, la titular de dicho cargo, se encuentra legitimada para comparecer en representación del Poder Legislativo del Estado.

³ Fojas 169 a 175 del expediente principal.

35. **b.2. Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**

36. De igual forma, es de reconocérsele legitimación pasiva al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en virtud de que en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria, intervino en la promulgación de la norma general cuya invalidez se demanda.

37. 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 la gobernadora del Estado el diecisiete de noviembre de dos mil quince.⁴

38. El artículo 15, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo, establece la posibilidad de que las direcciones generales de tal dependencia puedan 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.

39. **b.3. Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora**

40. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los órganos de gobierno derivados, entre ellos los Secretarios de Estado cuando intervienen en el refrendo de los Decretos del Poder Legislativo, como es el caso, pueden tener legitimación pasiva en la controversia constitucional; y en ese sentido se reconoce como parte demandada en el presente medio de control constitucional.

41. Es aplicable al caso, la tesis de jurisprudencia P/J. 109/2001 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1104 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, Novena Época, correspondiente al mes de septiembre de dos mil uno, la cual establece:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de

⁴ Foja 131 del expediente de la controversia constitucional 216/2016..

que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

42. Por su parte, la Secretaría de Gobernación compareció a través de su propio titular, **Miguel Ernesto Pompa Corella**, secretario de Gobernación, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por la gobernadora del Estado el trece de septiembre de dos mil quince.⁵

43. Los artículos 2, primer párrafo y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, establecen que al frente de la Secretaría estará "un secretario", a quien le corresponde el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Gobierno, así como su representación; por lo que resulta indiscutible que cuenta con facultades suficientes para representar al Poder demandado en el presente medio de control constitucional, con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria.

44. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** De oficio, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que debe declararse el sobreseimiento respecto de uno de los actos reclamados por el Municipio actor.

45. En su escrito de demanda, el Municipio de Navjoa señaló, entre otros, como acto demandado de la Gobernadora del Estado de Sonora, la omisión de no hacer uso de su facultad de hacer observaciones al Decreto apro-

⁵ Foja 76 del expediente de la controversia constitucional 216/2016.

bado por el Congreso del Estado, cuando es violatorio de la Constitución en perjuicio del Municipio de Navojoa, Sonora.

46. Sin embargo, de una revisión de sus conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno advierte que no se combatió dicho acto reclamado mediante la formulación de argumentos, y sin que tampoco se observe una causa de pedir clara que atribuya vicios propios al acto impugnado, pues todos sus conceptos de invalidez se dirigen al proceso de creación de la norma general por una indebida motivación; por lo que, en consecuencia, lo conducente es sobreseer respecto del mismo.

47. Al respecto, resulta aplicable la tesis P. VI/2011 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 888 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, Novena Época, correspondiente al mes de agosto de dos mil once, la cual establece:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO.—Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada Ley Reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."

48. Al no advertirse la actualización de ninguna otra causal de improcedencia, se continuará con el estudio de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio actor.

49. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Enseguida se analizan los conceptos de invalidez.

50. El Municipio actor aduce en sus conceptos de invalidez dos argumentos fundamentales: (i) que la Legislatura del Estado no tenía facultades

para modificar la iniciativa que presentó en los términos en lo que lo hizo, por lo que existió una invasión de esferas competenciales; y **(ii)** que el Legislador Estatal modificó sustancialmente la iniciativa presentada con las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, sin fundar ni motivar adecuadamente dicha situación, con lo que se vulnera el artículo 115, fracción IV, constitucional.

51. El artículo 115 constitucional regula, entre otras cosas, la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales, el cual establece que los Municipios tienen la competencia constitucional para proponer los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

52. Por su parte, las Legislaturas tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos, cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. De esta forma, la facultad relacionada con la fracción IV del artículo 115 constitucional, es una potestad tributaria compartida entre los Municipios y el Estado en el proceso de su fijación.

53. Así, desde este primer momento conviene calificar de infundado el argumento del Municipio actor, en el sentido de que la Legislatura del Estado no tenía competencia para modificar su iniciativa, pues esta Suprema Corte de Justicia ya ha determinado que se trata de una potestad tributaria compartida.

54. Sin que pase desapercibido que a juicio del Municipio actor la forma en la que la Legislatura del Estado modificó la propuesta inicial a través del establecimiento de un límite generalizado de aumento en todos los Municipios (topado a un 10%) "equivale a establecer los porcentajes de aumento que deben aplicarse". Pues ello en todo caso, será objeto de un análisis de razonabilidad como se explicará en líneas posteriores.

55. En consecuencia, la presente controversia constitucional se centra en determinar los alcances de cada una de las atribuciones competenciales compartidas antes referidas, en torno al nivel de motivación que le era exigible a la Legislatura para modificar la propuesta del Municipio, por lo que adquieren trascendencia algunos de los precedentes que este Alto Tribunal ha aprobado en relación con el modo en que deben articularse los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General.

56. Así, para estar en aptitud de resolver sobre el caso concreto, por una parte se reseñan las premisas constitucionales que ha sustentado este Tribunal Pleno para la resolución de estos casos **(A)**, y de manera posterior, se evalúa, conforme a los antecedentes y pruebas que obran en el expediente, el caso concreto **(B)**.

57. (A) Parámetro de control constitucional sustentado por el Tribunal Pleno para el análisis de validez de las modificaciones realizadas por una Legislatura Local a la propuesta de tablas de valores unitarios de suelo y construcción presentadas por un Municipio.

58. El Pleno de esta Suprema Corte sentó las bases de la mencionada doctrina en la **controversia constitucional 14/2004**. Si bien en ese caso concreto no se trataba de tablas de valores unitarios de suelo y construcción, sino de la impugnación de la Ley de Ingresos del Municipio, se interpretó y precisó de qué modo debían articularse las previsiones de los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

59. Arribó a la conclusión de que tales previsiones constitucionales otorgan a los Ayuntamientos la competencia para proponer a las Legislaturas Estatales tanto las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que deben servir de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y a las Legislaturas Estatales la competencia para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios. El Pleno resolvió, en síntesis, lo siguiente:

59.1. El principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.

59.2. El principio de reserva de fuentes de ingresos, asegura a los Municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

59.3. Los Municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

59.4. El principio de integridad de los recursos económicos municipales, asegura a los Municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho –con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal– y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.

59.5. Es facultad de los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

59.6. Las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

59.7. Las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

59.8. En el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

60. De las premisas anteriores se concluyó, que la propuesta de los Ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica"; es decir, la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la Legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es en cuanto implica la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa del procedimiento legislativo, **fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.**

61. La ejecutoria en comento dio lugar a la tesis P/J. 124/2004 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1123 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, Novena Época, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCU-

LO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios."

62. Dos años después, en junio de dos mil seis, este Tribunal Constitucional resolvió las controversias constitucionales 15/2006, 13/2006 y 18/2006, en las que se retomaron las consideraciones vertidas en la controversia constitucional 14/2004, y se estableció una metodología de cómo se debían analizar si las modificaciones hechas por el Congreso de un Estado a una propuesta del Municipio, tenía una motivación objetiva y razonable, en términos del artículo 115 constitucional.

63. Se destaca que el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

64. Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos

los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

65. El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso Local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

66. Así, la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.

67. Mientras en un procedimiento ordinario, la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal, con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

68. Es por ello que se ha afirmado que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, pues, en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.

69. En consecuencia, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

70. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P/J. 111/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1129 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.—La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal."

71. Y, en el mismo tenor, resulta orientadora la jurisprudencia P/J. 112/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1131 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELACIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.—El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión

final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: 'HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.', las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable."

72. El principio de motivación objetivo y razonable, funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal en Pleno.

73. Lo anterior es así, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

74. Este aspecto debe ser tratado con especial cuidado para no caer en el extremo de que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático; sin embargo, como esta Suprema Corte ya ha sostenido, también resulta necesario darle peso constitucional específico a la facultad de inicia-

tiva del Municipio, a fin de armonizar la garantía institucional de integridad de la hacienda pública municipal con el principio de reserva de ley.

75. Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación, o por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada, que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las Legislaturas Estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

76. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local, en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos.

77. Se dice que existe un diálogo, porque comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos; y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales, que se desenvuelve, por una parte en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.

78. Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales, dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

79. En orden a lo anterior y con base en lo resuelto en las diversas controversias constitucionales antes citadas, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado, que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio **(a.1)**, y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio **(a.2)**.

80. a.1. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio

81. El primer elemento articulador a tomar en cuenta, consiste en el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

82. a.2. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio

83. Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el País y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa, pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

83.1. **a.2.1. Ausencia de motivación.** Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio, sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

83.2. En estas circunstancias, el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

83.3. **a.2.2 Motivación básica.** Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

83.4. **a.2.3. Motivación técnica.** En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política

tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

83.4.1. El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

83.4.2. No obstante lo anterior, la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo cual implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que la revisión minuciosa de la misma, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no sería motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

84. Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso Local deberá darse, **fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva Comisión de Dictamen Legislativo, pues como ha sostenido en esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de ley municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos Estatales**, debiendo destacar, que el trabajo de las Comisiones Legislativas, favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la Legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.

85. Sirven de apoyo la tesis de jurisprudencia P/J. 113/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1127 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.—La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos

municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente

a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."

86. Asimismo, la tesis de jurisprudencia P/J. 114/2006 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1126 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.—El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso."

87. También es necesario, atender que, como se dijo en la contradicción de tesis 17/2003-PL, el impuesto predial es un gravamen directo, real, y local. De tal forma, que es una de las principales fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.

88. Asimismo, tratándose de la regulación legal del impuesto predial, este Alto Tribunal ha reconocido que la propuesta de los Ayuntamientos tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales y que, toda vez que se trata de un impuesto reservado constitucional-

mente a las haciendas municipales, si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.

89. Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, visible en la página mil ciento veinticuatro, Tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de rubro y texto siguientes:

"PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente,

sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo."

90. Ahora bien, en la resolución de todos los casos que dieron origen a la doctrina constitucional que se plasma en las jurisprudencias indicadas, se utilizó la misma metodología, la valoración de la motivación y fundamentación, varío en cada caso concreto en atención a las particularidades de cada uno.⁶

91. En este sentido, se advierte que la valoración de la motivación presentada por el Municipio y la exigida al Congreso depende de cada caso concreto, atendiendo a lo manifestado por las partes, las pruebas presentadas, así como de todos los elementos con los que se cuenta al momento de resolver. Corresponde destacar que a partir de entonces han existido otros casos, en los que se ha aplicado dicha doctrina, tales como las controversias constitucionales 1/2011, 4/2011, 16/2013 y 1/2015.

92. Así, con base en el estándar desarrollado por este Tribunal Pleno, corresponde ahora analizar si la actuación de la Legislatura se ajustó a la potestad tributaria compartida que establece la Constitución Federal.

93. (B) Determinar si en el caso concreto la actuación de la legislatura estatal de limitar los incrementos propuestos por el Municipio correspondiente se ajusta al parámetro de control constitucional reseñado con anterioridad.

94. Ahora bien, una vez retomados todos los precedentes anteriores, se determinará si el Congreso del Estado de Sonora se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio **(b.1)**; y si para hacerlo expuso

⁶ En efecto, en la controversia constitucional 15/2006, por ejemplo, se le dio un gran valor a lo discutido por la Comisión de la Legislatura para analizar la motivación del Congreso. Por otro lado, en la controversia constitucional 18/2006 se valoró la omisión del Congreso de otorgar el derecho de audiencia al Municipio para realizar manifestaciones respecto de las observaciones y modificaciones realizadas, cuando la Constitución local preveía que las iniciativas rechazadas tenían que comunicarse a su autor, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal establecía que las comisiones podrían solicitar la comparecencia de funcionarios municipales cuando lo consideren necesario. Finalmente, en la controversia constitucional 13/2006 se resolvió con base en presunciones a favor de lo manifestado por el Municipio actor y por la omisión del Congreso de desvirtuarlas.

una base objetiva y razonable, en comparación con los motivos expuestos por el Municipio actor sobre la pertinencia de su propuesta (b.2).

95. **b.1. Análisis del grado de distanciamiento de lo aprobado por la legislatura local frente a la propuesta presentada por el Municipio.**

96. Sobre el grado de distanciamiento de la propuesta del Municipio se advierte, que efectivamente el Congreso del Estado modificó dicha propuesta. En el caso concreto del Municipio de Navojoa, se presentaron las siguientes tablas como propuesta para fijar los valores unitarios de suelo y construcción:⁷

No.	UBICACION	2016	2017	AUMENTO	%
1	CALLE EUCAIPTO E/ BLVD. JULIO MARTINEZ Y CIRCUITO EDUARDO BOURS.	\$250	\$350	\$100	40%
2	CALLE SEGUNDA E/ BLVD. LAZARO CARDENAS Y AV. RIO USUMACINTA.	\$250	\$350	\$100	40%
3	CJON PUEBLO NUEVO E/ GMO CHAVEZ Y MINA EN PUEBLO NUEVO	\$83	\$450	\$367	442.00%
4	AV. MEXICO E/NO REELECCION Y RINCON	\$433	\$500	\$67	15.40%
5	C. RINCON E/NUEVO LEON Y ARQ. MAURO SANCHEZ	\$433	\$500	\$67	15.40%
6	C. RINCON E/ CAMPECHE Y PERIFERICO SUR	\$433	\$500	\$67	15.40%
7	C. GARCIA MORALES E/PUEBLA Y SINALOA	\$433	\$600	\$167	38.56%
8	C. GARCIA MORALES E/CALIFORNIA Y TAMAULIPAS	\$433	\$600	\$167	38.56%
9	AV. SOR JUANA INES DE LA CRUZ E/CAUHUTEMOC Y R.J. ALMADA	\$550	\$800	\$250	45.45%

⁷ Cabe destacar que el Municipio Navojoa no presentó en su demanda las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, tal como lo entregaron al Congreso del Estado. Ahora bien, en los documentos que se recibieron en esta Suprema Corte como resultado del requerimiento ordenado en el acuerdo de fecha dos de junio de dos mil diecisiete, se encuentra las tablas con una relación de los aumentos propuestos. Sin embargo, las tablas aquí presentadas corresponden a los documentos que el Congreso del Estado remitió a esta Suprema Corte como consecuencia del requerimiento ya mencionado.

10	AV. CALIFORNIA E/NO REELECCION Y RJ ALMADA	\$541	\$700	\$159	29.39%
11	AV. QUINTANA ROO E/A.R. GOMEZ Y CENTENARIO	\$450	\$468	\$18	4%
12	AV. BRAVO E/B. DOMINGUEZ Y CLUB ROTARIO	\$475	\$494	\$19	4%
13	AV. BRAVO E/CLUB ACTIVO 20-30 Y PEDRO MA. ANAYA	\$450	\$468	\$18	4%
14	C. ESCOBEDO E/QUINTANA ROO Y BRAVO	\$475	\$494	\$19	4%
15	C. PEDRO MORENO E/QUINTANA ROO Y RAYON	\$600	624	\$24	4%
16	JOSEFA ORTIZ DE DOMINGUEZ E/JUAN DE LA BARRERA Y FDO. MARQUEZ	\$450	\$468	\$18	4%
17	JOSEFA ORTIZ DE DOMINGUEZ E/CLUB DE LEONES Y CLUB ROTARIO	\$475	\$494	\$19	4%
18	CLUB DE LEONES E/JOSEFA ORTIZ Y JIMENEZ	\$475	\$494	\$19	4%
19	AGUSTIN MELGAR E/J. ORTIZ Y JIMENEZ	\$450	\$46	\$18	4%
20	AGUSTIN MELGAR E/J. ORTIZ Y JIMENEZ	\$450	\$46	\$18	4%
21	JUAN ESCUTIA ENTRE JOSEFA ORTIZ Y JIMENEZ	\$450	\$46	\$18	4%
22	FCO. MARQUEZ E/JOSEFA ORTIZ Y JIMENEZ	\$450	\$46	\$18	4%
23	C. LIMON E/EDUARDO BOURS Y PITAHAYA	\$270	\$300	\$30	11.11%
24	C. JESUS SALIDO E/AMADO NERVO Y SOR JUANA	\$217	\$312	\$95	43.77%
25	EMILIANO ZAPATA E/ JESUS SALIDO Y RINCON	\$217	\$312	\$95	43.77%
26	C. SOC. MUTUALISTA E/CENTENARIO Y JIMENEZ	\$450	\$46	\$18	4%
27	AGUSTIN MELGAR E/ARIBABI Y YAVAROS	\$432	\$500	\$68	15.74%
28	AGUSTIN MELGAR E/GUAYMAS Y ARIBABI	\$432	\$500	\$68	15.74%
29	YAVAROS E/COCORIT Y BLVD. LAZARO CARDENAS	\$400	\$450	\$50	12.5

97. Tal como se desprende de esta tabla, la propuesta del Municipio de **Navojoa** presentaba básicamente un aumento general del 4% en la tabla de valores de suelo y construcción para el año dos mil diecisiete. Sin embargo, muchos otros valores sí varían respecto del año anterior en porcentajes más altos al 4%. Al respecto, el Ayuntamiento señaló en los documentos que remitió al Congreso que existen excepciones en los casos en que las calles se hayan pavimentado con concreto hidráulico y carpeta asfáltica; así como algunas zonas donde se equipararon al valor comercial.

98. De una revisión de la tabla antes presentada, se advierte que 16 de los 29 valores fueron modificados en un porcentaje mayor al 4% (cuatro por ciento), los cuales van desde un 11.11% (once punto once por ciento) hasta un 442% (cuatrocientos cuarenta y dos por ciento).

99. La Legislatura Estatal si bien en el dictamen del trabajo que realizó en Comisión inicialmente propuso aprobar las tablas en sus términos, en su discusión frente al Pleno del Congreso Estatal modificó la propuesta de actualización realizada por los diversos Ayuntamientos entre los que se incluye el actor, a efecto de adicionar un segundo párrafo, al artículo primero del decreto, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

PROPUESTA DICTAMEN COMISIÓN	PROPUESTA APROBADA EN EL PLENO
<p>Artículo Primero. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Aconchi, Agua Prieta, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Guaymas, Hermosillo, Huachinera, Huásabas, Huatabampo, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Moctezuma, Naco, Nácori</p>	<p>Artículo Primero. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Aconchi, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benjamín Hill, Caborca, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Huachinera, Huásabas, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario,</p>

Chico, Nacoziari de García, Navojoa, Nogales, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Úres, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora.

Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Úres, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora.

El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado, y Santa Ana, excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%.

100. Se observa que la **modificación** realizada por el Poder Legislativo fue el limitar los incrementos a un 10% en aquellos casos en que procediera un incremento igual o superior a 11% frente a los valores del ejercicio anterior. Se precisa que la técnica legislativa empleada fue la de establecer un límite general que debe administrarse con los valores que se insertaron al propio decreto los cuales se encuentran publicados en los mismos términos en que fueron presentados por los Municipios.

101. En otras palabras, la Legislatura no realizó cálculo alguno sobre los nuevos valores que se consideraban aprobados para efectos de su publi-

cación en el Diario Oficial; es decir, no realizó la operación aritmética necesaria para obtener la diferencia entre el valor propuesto por el Municipio y el aprobado por el Congreso conforme al límite del 10%; sino que los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción fueron publicados con los valores propuestos por el Municipio (los cuales en términos del artículo tercero del propio decreto en el cual se establece que forman parte de tal instrumento normativo).

102. No obstante lo anterior; es claro que al establecer un límite general que se considera aprobado frente a tales valores, aquellos que representen un incremento igual o superior al 11% de los valores aprobados en el ejercicio fiscal anterior fijado por el Congreso del Estado, deben entenderse **modificados** por la decisión aprobada por la Legislatura.

103. El Municipio actor propuso que todos los valores catastrales sufrieran un incremento. Sin embargo, el porcentaje de incremento no es igual para todos los valores, en 13 de 29 de los casos con un bajo porcentaje del 4%, los cuales no se ven modificados por los cambios introducidos por el Congreso.

104. Mientras que, en los 16 casos restantes, se proponían incrementos que oscilan entre el más bajo porcentaje de 11.11% y el más alto porcentaje de 442%. Es decir, poco más de la mitad de los incrementos propuestos eran superiores al 11% establecido por el Congreso del Estado de Sonora, por lo que la modificación del primer artículo del decreto impacta directamente en ellos.

105. Así, el grado de distanciamiento entre la propuesta enviada por este Municipio y lo aprobado por el Congreso Local puede determinarse al calcular la diferencia que resulte entre el porcentaje de incremento para cada predio propuesto por el Municipio (indicado en las tablas que se insertaron previamente) y el límite tasado por el Congreso del Estado de Sonora (10%).

106. En el caso concreto, en los valores que fueron modificados, el grado de distanciamiento del Congreso local de la propuesta del Municipio de Navjoa puede ser alto en algunos de los casos, como por ejemplo en el caso del aumento más alto, de un 442%. Por el contrario, en otros de los valores el grado de distanciamiento sería mínimo, por ejemplo, en el caso del aumento propuesto del 11.11%.

107. Al respecto, puede ser de utilidad para identificar el grado de distanciamiento general en el caso concreto, las tablas que a continuación se insertan y que expresan en porcentaje la diferencia entre la propuesta municipal y el producto legislativo final adoptado por el Congreso:

	Ubicación	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distan- ciamiento %
1	CALLE EUCALIPTO E/BLVD. JULIO MARTÍNEZ Y CIRCUITO EDUARDO BOURS.	40%	10%	30%
2	CALLE SEGUNDA E/BLVD. LAZARO CARDENAS Y AV. RIO USUMACINTA	40%	10%	30%
3	CJON PUEBLO VIEJO E/GMO CHAVEZ Y MINA EN PUEBLO VIEJO	442%	10%	432%
4	AV. MÉXICO E/NO REELECCION Y RINCON	15.40%	10%	5.40%
5	C. RINCÓN E/NUEVO LEÓN Y ARQ. MAURO SÁNCHEZ	15.40%	10%	5.40%
6	C. RINCÓN E/CAMPECHE Y PERIFÉRICO SUR	15.40%	10%	5.40%
7	C. GARCÍA MORALES E/PUEBLA Y SINALOA	38.56%	10%	28.56%
8	C. GARCÍA MORALES E/CALIFORNIA Y TAMAULIPAS	38.56%	10%	28.56%
9	AV. SOR JUANA INÉS DE LA CRUZ E/CUAUHTÉMOC Y RJ. ALMADA	45.45%	10%	35.45%
10	AV. CALIFORNIA E/NO REELECCIÓN Y RJ ALMADA	29.39%	10%	19.39%
11	C. LIMÓN E/EDUARDO BOURS Y PITAHAYA	11.11%	10%	1.11%
12	C. JESÚS SALIDO E/AMADO NERVO Y SOR JUANA	43.77%	10%	33.77%
13	EMILIANO ZAPATA E/JESÚS SALIDO Y RINCÓN	43.77%	10%	33.77%
14	AGUSTÍN MELGAR E/ARIBABI Y YAVAROS	15.74%	10%	5.74%
15	AGUSTÍN MELGAR E/GUAYMAS Y ARIBABI	15.74%	10%	5.74%
16	YAVAROS E/COCORIT Y BLVD. LÁZARO CÁRDENAS	12.5%	10%	2.5%

108. Como se observa, en el presente asunto el Congreso del Estado de Sonora se distanció en algunos casos de manera importante de la propuesta presentada por el Municipio que pretendía la aprobación de incrementos superiores al promedio del resto de los Municipios del Estado, particularmente en el "Callejón Pueblo Viejo E/GMO Chavez y Mina en Pueblo Viejo" donde se proponía un incremento del 442%; mientras que en otros, el porcentaje fue inferior, principalmente como se desprende de la tabla inserta con antelación, en 7 de 16 casos el grado de distanciamiento fue inferior a un 10%.

109. Al respecto, debe destacarse que evaluar el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio es una forma objetiva de determinar la importancia de las modificaciones realizadas por el Congreso Local. En esta lógica, un mayor grado de distanciamiento implicaría: **1)** un mayor grado de intromisión a la facultad constitucional de los Municipios de emitir sus propias tablas de valores unitarios de suelo y construcción; y **2)** que el Congreso consideró necesario intervenir de manera importante en atención a las valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático.

110. En estas consideraciones, entre mayor sea el grado de distanciamiento respecto de la propuesta original, se advierte que debe analizarse con mayor cuidado y con un escrutinio más estricto si existía una justificación objetiva y razonable para la intervención del Congreso Local. Lo anterior, pues es evidente que existía un mayor riesgo de que el Congreso se hubiere extralimitado de sus facultades en este proceso dialéctico, y al mismo tiempo es necesario valorar si existía una justificación para que el Congreso actuará de esa forma.

111. Es por ello que al determinar este primer elemento articulador, el Tribunal Pleno ha concluido que existe una carga para la Legislatura de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de los motivos externados por el Municipio.

112. Sin embargo, esto no implica que el Congreso haya actuado indebidamente, puesto que si bien tal circunstancia implica que el Congreso estaba obligado a emitir razonamientos cuantitativamente superiores para desvirtuar los argumentos del Municipio actor; dicho Poder Legislativo cuenta con las facultades necesarias para hacer cambios a las propuestas de los Municipios, siempre que tengan una justificación objetiva y razonable, tal como se explicó en párrafos anteriores. Aspecto que será desarrollado en el siguiente apartado.

113. b.2. Grado de motivación exigido a la Legislatura Local para modificar la iniciativa municipal de conformidad con las razones expuestas por el Ayuntamiento.

114. Para evaluar la motivación expresada por el Congreso Local para dicha modificación en comparación con los motivos expresados por el Ayuntamiento actor, es necesario tomar en cuenta los antecedentes legislativos de las disposiciones cuya invalidez se demanda:

115. El treinta de agosto de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento de Navojoa, Sonora, discutió la aprobación de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, en el que se señaló que los valores se modificaban de manera general en un incremento del 4%, aunque también se modificaban los sectores en donde hubo obras realizadas según información proporcionada por desarrollo urbano que incluyen las calles que se pavimentaron, tomando en consideración los valores del mercado y equiparando también según el valor comercial que tengan en su zona.

116. El Ayuntamiento señaló en su dictamen, que los peritos valuadores que participaron en la formulación de las tablas explicaron que las modificaciones superiores a 4% variaban entre sí. Al respecto, se argumentó que en las vialidades nuevas, o con pavimento nuevo, no se puede generalizar el incremento para todas las áreas, ya que, por ejemplo, no es lo mismo pavimentar una calle en una zona popular, que en una zona residencial o en una zona de calidad media.

117. El Congreso del Estado de Sonora recibió la iniciativa de Tabla de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio de Navojoa el doce de septiembre de dos mil dieciséis **(no acompañó documentación comprobatoria o técnica distinta a la que se indicó en párrafos precedentes)** para enseguida ser dictaminada por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales.

118. Dentro de los trabajos legislativos, se desprende que el día cuatro de octubre de dos mil dieciséis, los diputados pertenecientes a la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales se sentaron a discutir las propuestas presentadas por los Municipios de Sonora. Al efecto, se invitó tanto al Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (ICRESON), como a los presidentes municipales y sus representantes con el fin de que se les proporcionara información sobre el comportamiento de los valores catastrales en sus Municipios para el año dos mil diecisiete.

119. En uso de la palabra, en primer lugar, la directora general de Catastro en el Estado, la licenciada **Mónica Bobadilla** aportó algunos lineamientos, manifestando lo siguiente: Que presentaban los estudios y valores unitarios de terrenos de construcción de conformidad con el artículo 115 constitucional, apegado a los principios de proporcionalidad y equidad; y que para poder llegar al estudio de valores unitarios de terrenos y construcción se cuenta con dos grupos de apoyo, que son el Consejo Consultivo de Peritos Valuadores, así como el Consejo Consultivo de Técnico Catastral. Acto seguido, **explicó la metodología empleada para poder establecer los valores catastrales en los Municipios y el calendario al que se apegaron para presentar sus propuestas.**⁸ Al respecto manifestó lo siguiente:

119.1 Los Ayuntamientos presentan a ICRESON los estados de valores de terrenos y construcciones en planos debidamente constituidos.

119.2 Posteriormente se capturan los valores unitarios, haciendo un cruce entre las capas de predios de las zonas homogéneas y bandas de valor.

119.3 Así, se crea un catálogo de valores de la misma zona.

119.4 Estos catálogos, al ser constituidos en el sistema de gestión catastral, generan la valuación de todos los predios, sirviendo como base para determinar el impuesto predial.

120. Los representantes del Municipio de Navojoa no se presentaron a dicha sesión.

121. Por su parte, por lo que hace a los diputados que integraron la Comisión respectiva, se observa dentro de los posicionamientos que efectuaron de manera dialéctica en el trabajo con los Municipios, los siguientes:

121.1. Respecto del tema de que existían Municipios que tenían muchos años sin actualizar sus valores, se sobreponía la idea de que fueran actualizados constantemente y que se cumpla con esa responsabilidad, para luego no tener que interpretar incrementos que aparentan ser excesivos. Es saludable

⁸ Inclusive se menciona que el único Municipio que no presentó ante el Congreso del Estado ninguna propuesta, fue el Municipio de Puerto Peñasco, al que se le aplicaba el factor que establece la Ley catastral 143, que es con el factor del índice inflacionario. De la versión estenográfica también se desprende que se proyectó una presentación, cuyas diapositivas no obran en el expediente en el que se actúa.

pensar en que no se trata de subir impuestos, sino de que se tengan valores apegados a la realidad.⁹

121.2. Se externó la preocupación de que los incrementos no fueran trasladados al cobro del predial, aun cuando se tiene el conocimiento de que las finanzas de los Municipios son complicadas. En todo caso, para obtener mayores recursos deben llevarse a cabo diversas medidas: la disminución del gasto corriente, partidas no indispensables y programas de austeridad.¹⁰

⁹ Al respecto, debe observarse el posicionamiento del Dip. Rodrigo Acuña Arredondo: "pero me gusta más la idea de que esto se revise, se actualice constantemente para que, precisamente, después no tengamos el problema de interpretar que al momento de que ... ahorita hay unos incrementos del 200 al 400, al 1000%, como trae Héctor Sagasta, por ahí en el tema de valores de terrenos urbanos, que no se han actualizado no sé por cuántos años, Héctor. Me gusta la idea de que cumplamos con esa responsabilidad, como bien dice Enrique, presidente municipal de San Luis, como autoridad municipal que tiene esa facultad de ir actualizando esos valores, esas tablas de valores, por muchísimas razones que ustedes ya expusieron muy claramente. Qué bueno que también, por supuesto, el Instituto Catastral y Registral esté haciendo lo propio. He visto que ellos están más ocupados que preocupados por darle certidumbre jurídica a los ciudadanos en su patrimonio. Es más conveniente que quien tenga una propiedad, el Ayuntamiento correspondiente, le dé el valor catastral lo más pegado a la realidad de lo que es comercial. Porque al final de cuentas, no tan fácil te lo puedes 'piñar' al momento de hacer una operación ¿no?, porque el que compra, pues tiene la ventaja... 'Oye, pues el catastral está muy bajo y cómo me quieres vender a peso, si dice que el Catastro dice 10 centavos'. Entonces creo que no es lo justo. Por eso les digo, les felicito y qué bueno que nuestro Estado ahora, a través del Instituto Catastral y Registral esté haciendo su chamba y los presidentes municipales, que naturalmente entienden y se ocupan de ello para tener siempre esos valores al mejor nivel o en el nivel que deben estar. A nosotros, como Congreso nos corresponde, según la Ley Catastral y según la Constitución Política del Estado, nos corresponde naturalmente aprobar esas tablas catastrales, esos valores, que naturalmente previamente fueron analizados por el instituto, los institutos correspondientes, los municipios, los cabildos, y a nosotros nos permite... Solamente la ley nos faculta para que aprobemos dichas tablas. Y naturalmente también me gustó mucho lo que escuché de los presidentes municipales, en el tema de que no se trata de subir más impuestos, sino que se trata de que realmente tengamos un valor más apegado a la realidad. Y bueno, ya veremos en su momento el tema del incremento a los impuestos. Es cuanto, presidenta".

¹⁰ En ese sentido se pronunció la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés: "Una vez que hemos escuchado las explicaciones de quienes nos acompañan de los diversos ayuntamientos convocados a esta reunión, consideramos importante que como miembros del Grupo Parlamentario del PRI, fijar nuestra postura en relación con las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de terreno y de construcción aprobados por los cabildos, y muy especialmente la de Nogales y Navojoa, que es la que presente el mayor incremento con respecto al año anterior... Si bien es cierto que como Congreso no tenemos atribuciones para modificar las tablas de valores que nos presentan los Ayuntamientos, muy particularmente los incrementos inusuales que presentan los Ayuntamientos de Nogales y Navojoa, y por lo mismo, no tenemos otra salida más que aprobar las tablas como nos han sido presentadas. Y desgraciadamente no estuvieron aquí ninguno de los dos Ayuntamientos explicando el porqué de estos incrementos. Desde este momento queremos dejar muy en claro nuestra postura y firme decisión de que dichos incrementos no se trasladen al cobro del predial al momento de aprobar la Ley de Ingresos de Nogales y Navojoa, para que el caso de que dichos Ayuntamientos quieran hacer valer, trasladar o hacer efectivos esos aumentos en el cobro

121.3. El aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que se desarrolla desde la Presidencia, en el gobierno federal, con relación a la regularización del patrimonio de las familias, pero se insiste en que se tiene que tener especial cuidado en que no se afecten los impuestos prediales.

121.4. Si bien se advierten incrementos aparatosos, debe considerarse que en muchos Municipios tenían varios años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Así, una medida es que los incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del año anterior.¹¹

del predial. Sabemos que las finanzas de los Municipios está complicada y que es indispensable que cuenten con más recursos, sin embargo, la solución no es aumentando impuestos en perjuicio de la gente. Hay que llevar a cabo otras medidas por parte de las administraciones municipales, como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contrataciones de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. Por esas razones votaremos a favor del dictamen, pero estaremos pendientes de que esos incrementos no se apliquen en la próxima Ley de Ingresos para el año 2017. Y haciendo un breve análisis de manera particular, en el Municipio de Navojua tenemos incrementos del 15 al 442% en valores de las colonias Tierra y Libertad, Allende, Juárez y un 442% en el Pueblo Viejo. Colonias donde viven familias de escasos recursos y quienes estaremos muy pendientes que no se les vea afectado el impuesto predial a estas familias. Estaremos pues, atentos a que existan dentro de la Ley de Ingresos, mecanismos jurídicos que no permitan este aumento en ese impacto. Y como bien ya se ha dicho en esta reunión, el aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que está desarrollando, tanto el presidente Peña Nieto, con relación a la regularización del patrimonio de las familias. De igual manera, aquí en el Estado con programas como el Papelito Habla, que está impulsando la Gobernadora y que ha recorrido todos los Municipios del Estado con este importante programa. Pues tenemos que estar muy pendientes de que no se vea, repito, afectado los impuestos prediales de nuestros representados en estos Municipios, especialmente. Y de igual manera, ver también el impuesto de traslado de dominio en conceptos, por ejemplo, de donación o de herencias. Entonces es claro, considero importante sí, consideramos, porque el hecho de que se valúen y se valoren a montos reales el patrimonio de las familias. Claro que sí debe ser, sin embargo, tener mucho cuidado que este valor familiar no se vea en detrimento del impuesto. Y también autoevaluarse cuál es la cuota de recuperación del impuesto predial de nuestros ciudadanos en los municipios. De esta manera, si estamos con tasas bajas de recuperación, pues ahora incrementando los impuestos, pues con más razón vamos a tener esas diferencias tan grandes entre lo que debemos de recuperar y que está presupuestando en la Ley de Ingresos y lo real ¿no? Entonces, sí siento yo que tenemos que tener mucho cuidado, y como ayuntamiento la recomendación es esa, precisamente ...".

¹¹ Véase el pronunciamiento del Dip. Flor Ayala Robles Linares: "Nada más para comentar, que, pues que una vez que los diputados hemos recibido las propuestas de planos y tablas de valores de todos los Ayuntamientos, hemos hecho un análisis muy exhaustivo de cada uno de ellos, en los que hemos podido contar con la información, por supuesto, para hacer este tipo de análisis. Efectivamente, vemos incrementos muy... quizá en algunos casos se ven muy aparatosos, pero también tenemos que entender que en muchos de los Municipios tenían muchos años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Nada más como parte de la de la Comisión de Hacienda, comentarle a los Municipios, estaremos muy pendientes de las propuestas que se traigan en las leyes de ingresos para sus próximas aprobaciones, siempre viendo que estos incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del anterior. Vamos a tratar de que todos

121.5. Es prudente que se actualicen los valores, siempre y cuando lo realicen especialistas, y peritos en la materia para que no haya un abuso, y en esa medida se recaude lo justo.¹²

121.6. El dictamen propuesto por la Comisión, podría ser revalorado en sus consideraciones para que se reflejara lo que marca el ICRESON, y además, homologar en la exposición de motivos las razones por las que se están actualizando las tablas.¹³

122. Después de los trabajos que se han narrado con anterioridad, la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales aprobó el dictamen de fecha de cuatro de octubre tanto en lo general como en lo particular, en el que se aprobaban **–en sus términos–** las iniciativas presentadas por diversos Mu-

los Ayuntamientos se ajusten a esa medida y esperando que los procedimientos, también de algunos Municipios, de la publicación de sus tablas de valores, se hayan hecho correctamente. Creo que eso es algo muy importante, sobre todo para los inversionistas y para aquellos que quieran hacer estas transferencias comerciales, creo que es sumamente importante... "

¹² En ese sentido se manifestó el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas: "Yo les quiero comentar, que la verdad que a mí me da mucho gusto ver el trabajo que están llevando a cabo, porque aquí lo que yo veo, lo más importante es que le están dando el valor real a los municipios, ¿no? Porque cuando se llevan a cabo las compra-venta (sic), cuando se llevan a cabo los traslados de dominio, es donde puede recaudar el Municipio. Entonces eso es importantísimo, porque ya lo dijeron ahorita, a mí me tocó estar como alcalde de Huatabampo, y pues no hay recurso que alcance. La gente está ávida porque le den los servicios básicos importantes, lo que es la recolección de basura, lo que son los servicios de alumbrado público, la seguridad. Entonces pues los recursos nunca alcanzan. Entonces la verdad que a mí sí me da mucho gusto que se estén actualizando los valores, siempre y cuando lo hagan especialistas, los peritos en la materia, para que tampoco haya un abuso, pero sí se recaude lo justo para que el Municipio recaude lo que le corresponde. Y otra cosa, también aquí lo que comentan las diputadas, que hay que privilegiar que la gente de bajos recursos, para que, al momento de establecer tarifas, los porcentajes en los prediales, pues ahí ayudar a la gente que menos tiene...".

¹³ Al respecto, puede observarse lo manifestado por la Dip. Lina Acosta Cid: "Yo creo que coincido totalmente con el diputado Rodrigo Acuña. Yo creo que la interpretación de nuestro dictamen tendría que darse una nueva valoración, diputada Angélica, para que podamos reflejar, no en porcentaje, sino precisamente en lo que marca el ICRESON, que son las tablas. Y esta disposición me gustaría que se tomara en consideración para que nuestro dictamen, que hoy se nos presenta una propuesta, se pudiera modificar y realmente manejar el anexo tal como lo mandan los alcaldes, y que quede muy claro cuál es el precio del valor unitario que se está manejando, y no hacer una interpretación que muchas veces puede confundir. Pero también quisiera que se pudiera homologar, ahora sí, la exposición de motivos que todos y cada uno de los alcaldes han hecho de las razones de los por qué están actualizando, ya sea por muchos años o porque lo están haciendo de manera paulatina, para que no se vea únicamente las consideraciones de una manera tan sencilla. Está demasiado general el dictamen, yo creo que pudiéramos enriquecerlo con todas las aportaciones que nos han dado los alcaldes. Y pues, en consecuencia, le someto a consideración que podamos volver a revalorar el sentido del dictamen.

nicipios, entre ellos el de **Navojoa**, a efecto de someterlo a consideración del Pleno de ese Poder Legislativo.¹⁴

123. De acuerdo con lo reseñado por la Comisión en el dictamen referido en el párrafo anterior, el Municipio actor propuso: "*aumentos generales en los valores catastrales del 4%, sin embargo, se presentaron diversas modificaciones en aquellas áreas donde se realizó pavimentación con concreto hidráulico y carpeta asfáltica y en algunas zonas que fueron equiparadas al valor comercial, con incrementos que van desde un 15.4%, hasta un 442% en un caso específico*".

124. Cabe destacar, que la Comisión señaló en el dictamen que sus integrantes habían tomado el compromiso para establecer un mecanismo jurídico en las 72 leyes de ingresos municipales para que el cobro del impuesto predial relativo al ejercicio fiscal del año dos mil diecisiete, no representara incrementos sustanciosos, a efecto de cuidar la economía de los contribuyentes sonorenses.

125. Ahora bien, el día seis de octubre de dos mil dieciséis el Pleno del Poder Legislativo de Sonora discutió la aprobación de los Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción que servirán de base para efectuar el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete. Entre los puntos a discusión, se destaca el debate relacionado con los incrementos del valor catastral que fueran superiores al 10%.

126. De acuerdo con la minuta de la sesión, el rechazo de los incrementos que excedían de un 11%, propuestos por 11 Municipios, se basaba en que era su obligación defender los derechos de la ciudadanía por encima de cualquier otro tipo de interés. De acuerdo con su argumentación, el incremento propuesto deriva en un aumento de impuestos en perjuicio de la gente, a efecto de que el Municipio cuente con más recursos.

127. Los diputados que rechazaron los incrementos –quienes sustentaron que su decisión no estaba motivada por inclinaciones políticas– alegaron que la "complicada" situación financiera de los Municipios requería la imposición de otras medidas como la disminución del gasto corriente, la disminución

¹⁴ Fojas 179 a 181 del expediente en el que se actúa. Dictamen que se encuentra firmado por los diputados que integraron la referida Comisión, a saber: La Dip. Angélica María Payán García, la Dip. Lina Acosta Cid, el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas, el Dip. Rodrigo Acuña Arredondo, el Dip. Rafael Buelna Clark, el Dip. José Luis Castillo Godínez, y la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés.

de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contratación de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. De esta forma, señalaron que la obtención de mayores recursos para mejorar las finanzas de los Municipios y la debida actualización de las tablas de valores catastrales, no justificaba el aumento de impuestos en perjuicio de la ciudadanía.

128. Así, durante la discusión en lo particular del dictamen, presentado por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales, con proyecto de decreto que aprueba las propuestas de Planos y Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado, la diputada **Ana María Luisa Valdés Avilés** presentó una propuesta de modificación al Artículo Primero, en el que precisamente se limitaba de manera general el incremento propuesto por los Municipios a un 10%.

129. Ante la propuesta, se posicionaron dos diputadas: **Célida Teresa López Cárdenas**, indicó que el grupo parlamentario de Acción Nacional se sumaba a la propuesta, porque consideraban fundamental que se privilegiara la economía de las familias. Por su parte, la diputada **Angélica María Payán García**, indicó lo siguiente:

"... yo quiero dejar claro que no es vinculante el impuesto predial con la actualización de las tablas de valores catastrales, que los Ayuntamientos en este caso los alcaldes han solicitado, sobre todo los que vinieron a la reunión de comisión que tuvimos y que yo les agradezco, sobre todo en el caso de San Luis Río Colorado que vino y justificó y argumentó muy bien porque tenía el que actualizar las tablas de valores catastrales, ya que tenía 14 años el Municipio sin hacerlo, al igual que el Municipio de Moctezuma y otros más, es cierto, los otros municipios no acudieron reunión (sic), a la invitación que se les hizo, pero también los que venían queriendo o solicitando se les apruebe la actualización de sus tablas de valores catastrales, era **porque ya traían un requerimiento de la misma dirección general de servicios catastrales para que lo hagan a la brevedad en tiempo y forma, es una disposición del gobierno federal que todos los Municipios actualicen sus tablas de valores catastrales.**"

130. La decisión de modificar la iniciativa del decreto a efecto de limitar los incrementos que fueran iguales o superiores al 11% comparados con los valores aprobados para el ejercicio inmediato anterior a un máximo de 10% fue aprobada por unanimidad en dicha sesión del Congreso del Estado de Sonora, una vez rechazada, también por unanimidad, la propuesta original presentada por la Comisión.

131. **Así, de los antecedentes transcritos se advierten diversos elementos, que permiten a este Tribunal Pleno estar en aptitud de tomar una decisión sobre el presente asunto:**

132. De lo expuesto por el Municipio, la propuesta de modificación a las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones del Municipio actor, en relación con los incrementos a los valores catastrales, surgió como resultado de que en las vialidades nuevas, con pavimento nuevo, no se puede generalizar el incremento para todas las áreas. Es decir, de la necesidad de actualizar los valores en relación con las modificaciones que ha habido en las zonas de los predios valuados, así como atender a los valores comerciales.

133. Por su parte, el Congreso del Estado de Sonora, concluye de una revisión de dichas iniciativas que el incremento desmedido del valor catastral tendría un impacto directo en el monto a pagar del impuesto predial en detrimento de la economía de los contribuyentes, cuando existen otras medidas que pudieran ayudar a las finanzas municipales sin afectar a los particulares. Por tanto, el Poder Legislativo del Estado de Sonora decidió modificar el decreto propuesto, a efecto de que se limitaran dichos incrementos y con ello no se aumentara de manera excesiva el pago de impuestos, de tal forma que se protegieran los intereses de los particulares.

134. Así, el Municipio actor presentó una propuesta de modificación de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo, con una justificación que esgrimió en el escrito mediante el cual remitió dicha iniciativa al Congreso Local. Se advierte que las manifestaciones del Ayuntamiento expresaron **cuál era la justificación de incrementar el valor catastral de los predios de su Municipio**: la necesidad de actualizar los valores en relación con las modificaciones que ha habido en las zonas de los predios valuados.

135. De lo anterior, se colige que en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa el Municipio de **Navojoa** expresó un razonamiento para justificar el incremento de valores catastrales, por lo que el grado sustancial de motivación exigida al Congreso no puede ser el de ausencia de motivación.

136. Debe precisarse que la explicación del Municipio no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria o con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, ni su iniciativa fue acompañada de la documentación comprobatoria respectiva, como lo pueden ser estudios o análisis aportados por peritos valuadores (inclusive cuando fueron requeridos, para el caso de existir, por el Ministro instructor).

137. De igual forma, se advierte que el Municipio actor no otorgó ninguna razón que explique por qué decidió imponer los montos de incremento en cada uno de los tipos de predio señalados en la tabla de valores catastrales. Es decir, si bien explicó las razones que lo llevaron incrementar dichos valores (entre ellos los trabajos de pavimentación y de vialidades nuevas), lo cierto es que su explicación no fue exhaustiva hasta incluir los motivos que lo llevaron a determinar ciertos montos en específico en lugar de otros, y respecto de determinados rubros en las tablas correspondientes.

138. La simple mención de elementos técnicos o de haber recibido el apoyo de profesionales técnicos en la valuación de predios, no puede encuadrar, ni presumir, que la motivación de un Municipio presentada en su iniciativa es de carácter técnico, pues ello implicaría arrojar una carga desproporcionada a las legislaturas de los Estados, de pronunciarse sobre cuestiones de las cuales no se cuenta con información suficiente, rompiendo con ello el proceso de vinculación dialéctica al que se aspira en el estándar de control constitucional.

139. Es por ello que, para considerar una motivación técnica, los Municipios al presentar sus iniciativas no sólo deben hacer mención del proceso y asesoramiento de profesionales, por virtud del cual, arribaron a los valores que proponen; sino que, de ser el caso, deberán acompañar una explicación suficiente sobre los elementos que los componen: metodologías, estudios, fórmulas, descripción de los trabajos de infraestructura en las zonas correspondientes, entre otros.

140. Sin embargo, es correcto que –como lo señala el actor– el Congreso Local estaba obligado a emitir (de expresar una motivación), aunque no de carácter técnica, puesto que –como se ha expuesto– la iniciativa no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

141. A juicio de este Alto Tribunal, la obligación del Congreso puede evaluarse conforme al estándar de **motivación básica**, en tanto se ofreció una motivación elemental o limitada. De esta forma, en virtud de que el Municipio aportó un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de la Legislatura Local conlleva la obligación de formular argumentos que desvirtúen la propuesta del Municipio de **Navojoa**.

142. Como se relató, el Congreso del Estado de Sonora, se apartó de la iniciativa, con una motivación en particular. En un principio, la discusión del Pleno de la Legislatura se centró en reconocer que el asemejar los valores

catastrales a los valores comerciales podría ayudar a que existan mayores recursos disponibles para el Ayuntamiento a la luz de la "complicada" situación financiera de los Municipios.

143. No obstante, el argumento –sin prejuzgar sobre la política tributaria adoptada– no guarda ninguna relación con la justificación que otorgó el Municipio para los incrementos propuestos, pues de ninguna manera desvirtúan la validez de las pretensiones del Municipio de aumentar los valores unitarios de suelo y construcción.

144. Lo anterior es así, pues no combate lo expresado por el Municipio, en el sentido de que existía la necesidad de actualizar los valores en relación con las modificaciones que ha habido en las zonas de los predios valuados, principalmente en trabajos de pavimentación y apertura de nuevas vialidades.

145. En virtud de que el estándar de motivación básica, impone la obligación al Congreso Local de otorgar argumentos objetivos y razonables que desvirtúen las propuestas de los Municipios, esta Suprema Corte, concluye que la legislatura del Estado de Sonora no cumplió con su obligación de motivación en términos del artículo 115 constitucional.

146. En otras palabras, si en el presente asunto el Municipio de **Navojoa** otorgó razonamientos básicos para sustentar su propuesta, entonces el Poder Legislativo estaba obligado a desvirtuar las justificaciones del Municipio actor para aumentar los valores unitarios de suelo y construcción, con base en argumentos objetivos y razonables. Por tanto, no es suficiente lo que manifestó el Congreso Local en la sesión ordinaria de seis de octubre de dos mil dieciséis, pues, se apartó de la iniciativa, con un argumento que no guarda una relación directa o medianamente vinculada con las razones que fueron aportadas por el Municipio.

147. Además, el límite se estableció de manera general frente a las propuestas que fueron presentadas por la totalidad de los Municipios, sin reparar en estudiar las condiciones o circunstancias particulares de cada uno de ellos, lo que evidencia que con la decisión adoptada por el Congreso del Estado, se dejó de ponderar la posible afectación a la hacienda pública municipal, pues no es posible que ello se realice de manera general frente a todos los Ayuntamientos, siendo que cada uno se desenvuelve en un contexto distinto económico y social.

148. Robustece lo anterior, el hecho de que –inclusive– en diversos precedentes, este Tribunal Pleno ha concluido que la afectación de los particu-

lares por sí misma no es una razón válida que justifique la modificación de las iniciativas propuestas por los Municipios **ante la presencia de razones** (básicas o técnicas) aportadas por ellos. A manera de ejemplo, desde la **controversia constitucional 18/2006** se sostuvo lo siguiente:¹⁵

"Por otro lado, no es desconocido que cualquier aumento en los valores unitarios del suelo y construcciones, para efecto del cálculo del impuesto predial, 'afecta a los particulares'; sin embargo, ese argumento aislado que brinda la Legislatura demandada no constituye una razón jurídica y presupuestal suficiente para desvirtuar la propuesta presentada por el Ayuntamiento actor, **pues tal como se sostuvo con anterioridad, dicha 'afectación' es consecuencia de la naturaleza de las tablas de valores unitarios, al constituir la base de cálculo del impuesto predial, además, la Legislatura deja de ponderar la posible afectación a la hacienda pública Municipal.**"

149. Por su parte, al resolverse la **controversia constitucional 13/2006** se desprende que en aquél asunto, en dictamen que aprobó la modificación de las Tablas de Valores Unitarios de Suelo y Construcción, se indicaba que con la iniciativa propuesta por el Municipio actor "*se afectaría a los particulares en sus obligaciones contributivas*",¹⁶ lo cual fue desestimado en virtud de la declaratoria de invalidez que se efectuó en el precedente indicado.

150. De igual forma, al resolverse la **controversia constitucional 1/2011**, este Tribunal Pleno consideró que el Congreso del Estado de Nuevo León no había motivado de manera suficiente la modificación de la propuesta enviada por el Municipio de San Pedro Garza García, pues se había limitado a señalar que algunas de las 320 colonias revaloradas eran consideradas como de escasos recursos, lo cual no desvirtuaba objetivamente las razones aportadas por el actor (en aquel caso de carácter técnico):¹⁷

"Las razones que otorga el Congreso, no pueden considerarse como una justificación objetiva y razonable que lleve a la modificación de la propuesta del Municipio, pues, si el proyecto de referencia se apoyó en un dictamen técnico, también lo debió haber sido su modificación, lo cual no sucedió en el caso que nos ocupa, pues el Congreso Local **sólo justificó su actuar con**

¹⁵ Tal como se desprende de la página 93 del engrose respectivo.

¹⁶ Véase al respecto, la foja 64 del engrose respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 66, relativa al dictamen de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro.

¹⁷ Véase al respecto la foja 33 del engrose respectivo, y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 95, relativa al dictamen de la Comisión de Hacienda y Desarrollo Municipal del Congreso del Estado de Nuevo León.

el argumento de que algunas colonias son consideradas de escasos recursos.

"En tales circunstancias, se desprende que la propuesta del Municipio no fue atendida del todo, en tanto si bien se concedió su actualización de manera parcial y consideró excluir ciertas colonias por ser de escasos recursos, lo cierto es que el Congreso Local no aportó argumentos suficientes para explicar la racionalidad de su actuación."

151. Lo hasta aquí expuesto es acorde con la lógica del parámetro de control constitucional, pues el requisito de aportar razones objetivas y razonables para apartarse de la iniciativa presentada por un Municipio debe darse necesariamente en el entendido del proceso dialéctico que guardan entre uno y otro, y no de manera aislada. En consecuencia, es necesario que las razones aportadas por la Legislatura se dirijan a desvirtuar las aportadas por el Municipio, y sin que sea posible que esta Suprema Corte analice en abstracto la objetividad y razonabilidad de una medida de manera aislada en aquellos casos en que hubo una motivación cuando menos de carácter básico.

152. Además, el Tribunal Pleno ha guardado siempre un especial cuidado para no caer en el extremo de que, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, se decida sobre los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que le corresponden en su carácter de órgano democrático.

153. Por tanto, no implica que las Legislaturas de los Estados no puedan o no deban tomar decisiones con base en aspectos objetivos de política económica o tributaria, entre ellas, la protección de los particulares frente a sus obligaciones tributarias; sin embargo, ello no desnaturaliza de forma alguna la obligación constitucional de dar contestación a las razones aportadas por los Municipios en las iniciativas mediante las cuales proponen el incremento o el ajuste de valores de aquellos aspectos que son de su competencia.

154. Más aún, la potestad tributaria (inclusive cuando se encuentra establecida de forma compartida) encuentra sus propios límites frente a los gobernados en los principios constitucionales de justicia tributaria (legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público), pero ello constituye un parámetro de control constitucional distinto al problema competencial que en el presente asunto se discute, en el que la Legislatura Local se encontraba constreñida a desvirtuar las razones expuestas por el Municipio, lo que enfatiza que "la afectación a las cargas tributarias" no es un elemento que verdaderamente pondere la posible afectación a la hacienda municipal.

155. Aunado a esto, es importante recordar que en el presente caso se está en algunos casos frente a un grado de **distanciamiento alto** en relación con la propuesta que presentó el Municipio, por lo que el Congreso tenía la obligación de motivar de manera cualitativamente superior, con independencia de las razones aportadas por el Ayuntamiento, su decisión de limitar los incrementos propuestos; aspecto que indiscutiblemente aumenta el grado de escrutinio de las razones externadas por la Legislatura Estatal.

156. En consecuencia, toda vez que el Congreso Local no actuó dentro del ámbito de sus facultades, este Tribunal Pleno concluye que al modificar la propuesta del Municipio de **Navojoa** se contravino el artículo 115 constitucional fracción IV, primer párrafo incisos a) y c); y asimismo, actuó en contra de lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales; y en consecuencia, se declara **fundado** el concepto de invalidez en estudio.

157. SEXTO.—**Decisión y efectos.** Al resultar fundado el argumento del Municipio actor, se declara la **invalidez** del Decreto Número 88, por el que se aprueban las Tablas y Planos de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de **Navojoa**, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, **respecto de aquellos valores que habiéndose propuesto por el Municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%**; y, se procede a fijar los efectos de esta resolución:

158. Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla; el término para el cumplimiento, y la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

159. En particular, cabe destacar que el artículo 45 de la mencionada ley, establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados, sólo surtirá efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aun en la fecha de publicación de la presente sentencia.

160. En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente sentencia surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado

de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido, según lo expuesto en el considerando anterior.

161. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia respecto del acto reclamado y por el motivo expuesto en el considerando cuarto de esta sentencia.

TERCERO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 88, por el que se aprueban las Tablas y Planos de Valores Unitarios de Suelo y Construcciones, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Ayuntamiento de Navojoa, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Boletín Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, respecto de aquellos valores que, habiéndose propuesto por el Municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sonora; 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 diez 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 y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la decisión y efectos. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Pérez Dayán no asistió a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: El voto particular que formuló el Ministro José Fernando Franco González Salas en las ejecutorias relativas a la controversias constitucionales 163/2016, 171/2016, 216/2016 y 210/2016, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de febrero de 2018 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Tomo I, febrero de 2018, página 284, así como en el Diario Oficial de la Federación de 13, 14 y 12 de febrero de 2018, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 2018.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE REFRENDAR DECRETOS Y REGLAMENTOS A CARGO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, CONSTITUYE UN ACTO AUTÓNOMO QUE LES OTORGA LEGITIMACIÓN PASIVA INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.

II. HACIENDA MUNICIPAL. LA FACULTAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ES UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y LOS ESTADOS.

III. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. LA PROPUESTA HECHA POR LOS MUNICIPIOS A LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SU ELABORACIÓN GOZA DE VINCULATORIEDAD DIALÉCTICA.

IV. HACIENDA MUNICIPAL. EL PRINCIPIO DE MOTIVACIÓN OBJETIVA Y RAZONABLE CONSTITUYE UN LÍMITE A LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN TRIBUTARIA POR PARTE DEL LEGISLADOR Y UNA CONCRECIÓN DE LA FACULTAD DE INICIATIVA EN MATERIA DE INGRESOS RECONOCIDA A LOS MUNICIPIOS.

V. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. GRADOS DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA ENVIADA POR LOS MUNICIPIOS.

VI. HACIENDA MUNICIPAL. LA OMISIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL DE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS MÍNIMOS DE MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN PARA MODIFICAR LA INICIATIVA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO SOBRE LAS TABLAS Y PLANOS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN, QUE SERVIRÁN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. DISTANCIAMIENTO DEL CONGRESO DEL ESTADO RESPECTO DE LA PROPUESTA PRESENTADA POR UN MUNICIPIO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 88, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS TABLAS Y PLANOS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN, QUE SERVIRÁN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA, ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECI-

SIETE, RESPECTO DE AQUELLOS VALORES QUE HABIÉNDOSE PROPUESTO POR EL MUNICIPIO ACTOR EN UN INCREMENTO SUPERIOR AL 11 POR CIENTO, SE ENTENDIERON LIMITADOS A UN 10 POR CIENTO).

VIII. LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES. SI EL CONGRESO LOCAL REDUCE LOS VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN PROPUESTOS POR EL MUNICIPIO, SIN OBSERVACIÓN O DISCUSIÓN ALGUNA, INCUMPLE CON SU OBLIGACIÓN DE JUSTIFICAR EN FORMA OBJETIVA Y RAZONABLE LA REDUCCIÓN RELATIVA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 88, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS TABLAS Y PLANOS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN, QUE SERVIRÁN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA, ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE, RESPECTO DE AQUELLOS VALORES QUE HABIÉNDOSE PROPUESTO POR EL MUNICIPIO ACTOR EN UN INCREMENTO SUPERIOR AL 11 POR CIENTO, SE ENTENDIERON LIMITADOS A UN 10 POR CIENTO).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LA MODIFICACIÓN DE LA PROPUESTA DE PLANOS Y TABLAS DE VALORES UNITARIOS DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE, PRESENTADA POR EL MUNICIPIO ACTOR AL CONGRESO DEL ESTADO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 88, POR EL QUE SE APRUEBAN LAS TABLAS Y PLANOS DE VALORES UNITARIOS DE USO DE SUELO Y CONSTRUCCIÓN, QUE SERVIRÁN DE BASE PARA EL COBRO DE LAS CONTRIBUCIONES SOBRE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA EN EL MUNICIPIO DE MOCTEZUMA, ESTADO DE SONORA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE, RESPECTO DE AQUELLOS VALORES QUE HABIÉNDOSE PROPUESTO POR EL MUNICIPIO ACTOR EN UN INCREMENTO SUPERIOR AL 11 POR CIENTO, SE ENTENDIERON LIMITADOS A UN 10 POR CIENTO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 210/2016. AYUNTAMIENTO DE MOCTEZUMA, SONORA. 2 DE OCTUBRE DE 2017. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y ETIENNE LUQUET FARIAS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de fecha dos de octubre de dos mil diecisiete.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda de controversia constitucional.** Por oficio recibido el primero de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cruz Adriana Sepúlveda Rodríguez, en su carácter de síndico municipal del Ayuntamiento de Moctezuma, Estado de Sonora, promovió controversia constitucional en representación del Municipio, en la que demandó la invalidez de lo siguiente:

1.1. Del Poder Legislativo del Estado, la aprobación del Decreto Número 88, que contiene la decisión de no autorizar en los términos que fue presentado por el Ayuntamiento demandante la propuesta de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que habrán de aplicar para el ejercicio fiscal 2017, sin precisar de manera debida las razones y fundamentos que tuvo para apartarse de la propuesta inicial, decreto publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora, Número 32, de fecha 20 de octubre de 2016.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales violados.** La parte actora considera que fueron violados los artículos 14, 16, 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a) y c), y párrafo tercero, y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos artículos 2, primer párrafo, 64, fracción XXXVIII Bis A, 128, 136, fracción XIII, 139, primer párrafo, inciso A), y segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, 1, 4, 61, fracción IV, inciso B), de la Ley de Gobierno y Administración Municipal.

3. TERCERO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso, son los siguientes:

3.1. El Ayuntamiento de Moctezuma implementó un programa de actualización del padrón de contribuyentes y de valores de los predios urbanos y rurales, pues se consideró que los terrenos tenían un valor por encima de lo declarado y que, por lo tanto, los propietarios y poseedores tenían la posibilidad de contribuir más con el gasto público municipal, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

3.2. El veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, se celebró la sesión del Ayuntamiento, en la que, entre otros asuntos, se aprobaron los valores catastrales a valores comerciales de propiedades urbanas y rurales del Municipio, a partir de la información obtenida.

3.3. El treinta de agosto de dos mil dieciséis se elaboró el oficio PMM/104/2016, por medio del cual se remitían al Congreso del Estado de Sonora las bandas y tablas de valores con los cuales se calcularían los prediales que habrán de cobrarse en el año dos mil diecisiete para su aprobación. Al día siguiente, dicho oficio fue recibido por la Oficialía de Partes del Congreso del Estado de Sonora.

3.4. Una vez recibida la propuesta en el Congreso del Estado de Sonora, en sesión de cuatro de octubre de dos mil dieciséis, la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales del Estado de Sonora celebró una reunión de trabajo, en la que analizó, revisó y aprobó la propuesta en los términos en que fue presentada por el Ayuntamiento. Sesión en la que participaron diversos presidentes municipales y sus representantes –entre ellos, el del Municipio actor en la presente controversia constitucional–, a efecto de otorgar mayor información sobre sus respectivas propuestas a la comisión.

3.5. Una vez aprobada por la comisión, el día seis de octubre del mil año, se presentó al Pleno del Poder Legislativo un dictamen que contenía las propuestas de tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcción que el Ayuntamiento aprobó.

3.6. Los diputados propusieron la modificación del artículo primero del dictamen, de tal forma que se le adicionara un segundo párrafo, que establecía lo siguiente:

"... El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los Ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado y Santa Ana, **excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%.**"

3.7. La propuesta modificada se aprobó en los términos antes narrados, en el Decreto 88, el cual fue publicado el veinte de octubre del mismo año, en el Boletín Oficial del Gobierno Local, el cual constituye la materia de la presente controversia constitucional. El Ayuntamiento consideró que la adición modificó su propuesta inicial, sin que su actuar se hubiera motivado suficientemente, por lo que presentaron la presente controversia constitucional.

4. CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor, se pueden sintetizar en dos argumentos principales:

4.1. La adición y modificación propuesta por los diputados, y aprobada por el Pleno del Congreso es violatoria del artículo 16 constitucional, en tanto no se fundamentó y motivó debidamente, por no establecerse las razones que llevaron a disentir de la propuesta original votada y aprobada por la Comisión de Presupuesto y Asuntos Municipales. Señala que, al disentir con un dictamen que contenía elementos técnicos *implícitos* hacía necesario que el Pleno emitiera una motivación reforzada que contuviera igualmente elementos técnicos que combatieran debidamente los presentados en la propuesta original.

4.2. El Congreso del Estado de Sonora invadió competencias del Municipio, pues, sin tener facultades constitucionales y legales, establece de manera discrecional y arbitraria, el monto y porcentaje de los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (fijándolo en un aumento del 10% en relación con los planos y tablas de valores del año dos mil dieciséis). Argumenta que esa facultad únicamente pertenece a los Ayuntamientos, en términos del artículo 115, fracción IV, primer párrafo, incisos a) y c), párrafo tercero, de la Constitución Federal, por lo que se intervino en la libre administración de la hacienda municipal y, con ello, se afectarán las contribuciones recibidas.

5. QUINTO.—**Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** 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 controversia constitucional, a la que le correspondió el número 210/2016 y, por conexidad con otras controversias constitucionales en ponencia, se designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

6. En auto de cinco de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Sonora, así como al secretario de Gobernación de la entidad, a los que ordenó emplazar para que formularan su contestación; y mandó dar vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. SEXTO.—**Contestación.** Las autoridades demandadas contestaron la demanda en los términos que a continuación se precisan:

8. El **Poder Ejecutivo de Sonora** destacó que únicamente procedió a la promulgación, y ordenó la publicación del Decreto 88 para cumplir con su obligación, en términos de los artículos 56, 57, 58 y 60 de la Constitución Local. Por tanto, si en el presente asunto no se impugna por vicios propios el proceso de creación de la norma, en relación con su promulgación desde un punto de vista formal, considera que la controversia constitucional debe declararse infundada respecto de este punto.

9. La **Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora** señaló que no tuvo participación alguna en el proceso legislativo hasta el refrendo del decreto, el cual fue realizado con estricto apego a la Constitución Local y demás disposiciones legales aplicables. En consecuencia, solicita que se declare infundada la controversia constitucional respecto de su participación.

10. Finalmente, el **Poder Legislativo del Estado de Sonora** no contestó la demanda, por lo que este Alto Tribunal lo requirió y multó a efecto de que enviara los antecedentes del Decreto Número 88, impugnado en el presente asunto. Mediante auto recibido por esta Suprema Corte el día veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, la Mesa Directiva del Congreso Local remitió los documentos solicitados.

11. SÉPTIMO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la 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, en la que, en términos de los artículos 32, párrafo primero y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo constar que las partes no comparecieron, la relación de los autos que obran en el expediente, se tuvieron por exhibidas, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

12. OCTAVO.—**Requerimientos.** El dos de junio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor requirió al Municipio actor para que dentro del plazo de tres días hábiles remitieran: **a)** copias certificadas del acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de la iniciativa y propuesta de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete presentada por dicho Municipio y, en su caso, los anexos entregados; y, **b)** las constancias que acrediten el acuse de recibo, por parte del Congreso del Estado, de los documentos presentados en la sesión del Congreso en que el presidente municipal o su representante acudieron a explicar los motivos por los que propusieron un incremento superior al 10%.

13. De igual forma, se requirió al Congreso Local, a efecto de que también entregara la mencionada iniciativa y propuesta del Municipio actor; así como las documentales relacionadas con los trabajos legislativos de la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales con los Municipios del Estado que atendieron la invitación del Congreso para explicar los motivos por los que propusieron un incremento superior al 10% de las contribuciones a que se refieren los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción, en comparación con las autorizadas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis; y, en su caso, copia certificada de las documentales que hayan presentado con motivo de su comparecencia.

14. En cumplimiento al anterior requerimiento, por escrito recibido en esta Suprema Corte de Justicia el siguiente trece de junio, Emeterio Ochoa Bazúa, en su carácter de presidente de la mesa directiva de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Sonora, presentó copia certificada de la iniciativa presentada por el Municipio de Moctezuma, Sonora, la minuta de la comisión de presupuestos y asuntos municipales celebrada por la honorable LXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora, de fecha cuatro de octubre de dos mil dieciséis; así como la minuta de la sesión ordinaria celebrada por la honorable LXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Sonora el seis de octubre de dos mil dieciséis.

15. Por su parte, el Municipio de Moctezuma no contestó el requerimiento efectuado por el Ministro instructor.

CONSIDERANDO:

16. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para reconocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre el Municipio de Moctezuma, Estado de Sonora, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa.

17. SEGUNDO.—**Oportunidad.** De conformidad con el artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para la interposición de la demanda, tratándose de normas generales, será de treinta días contados a partir del día siguiente de su publicación o del día siguiente al que se produce el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

18. El Decreto Número 88 fue publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora el día veinte de octubre de dos mil dieciséis. Por

tanto, al tratarse de una norma de carácter general, el plazo de treinta días para presentar la presente controversia constitucional transcurrió del veintinueve de octubre de dos mil dieciséis al día cinco de diciembre del mismo año, con fundamento en la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria.

19. Al efecto, deben descontarse del cómputo los días veintidós, veintitrés, veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre, uno, dos,¹ cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre y los días tres y cuatro de diciembre todos del años dos mil dieciséis, por ser inhábiles, conforme a los artículos 2o. y 3o., fracciones II y III, de la ley reglamentaria, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el punto primero y segundo del Acuerdo General Número 18/2013.

20. Si la controversia constitucional fue recibida en esta Suprema Corte el día uno de diciembre del dos mil dieciséis, se concluye que fue presentada de manera oportuna.

21. TERCERO.—**Legitimación.** Por constituir un presupuesto indispensable, se procede a analizar a continuación la legitimación de la parte actora **(A)** y de la parte demandada **(B)**:

22. **A. Legitimación activa.** Se reconoce legitimación al Municipio de Moctezuma, Estado de Sonora, para promover la presente controversia constitucional contra el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la ley reglamentaria.

23. Además, promovió la controversia constitucional Cruz Adriana Sepúlveda Rodríguez como síndico del Municipio de Moctezuma, Estado de Sonora, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de la constancia de mayoría y validez emitida por el Instituto Electoral del Estado de Sonora, el diez de junio de dos mil quince.²

24. En términos del artículo 70, fracción II, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado, el síndico del Ayuntamiento cuenta con la representación legal del Municipio, en litigios en que fuere parte, así como en

¹ Declarados inhábiles los días treinta y uno de octubre, el uno y dos de noviembre, en sesiones privadas de diecinueve de septiembre, y seis de octubre con fundamento en el punto primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013.

² Foja 13 del expediente de la controversia constitucional 210/2016.

aquellos asuntos en los que el Ayuntamiento tenga interés jurídico. Por tanto, con fundamento en el artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se concluye que está facultada legalmente para representarlo.

25. **B. Legitimación pasiva.** Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

26. 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.

27. En la presente controversia se observa, respecto de las autoridades demandadas, lo siguiente:

28. **b.1. Poder Legislativo del Estado de Sonora.**

29. 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.

30. Al respecto, se precisa que la autoridad indicada no rindió informe justificado alguno, por lo que, mediante acuerdo de catorce de febrero de dos mil diecisiete, se impuso una multa a la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de Sonora; y se le requirió para que en un plazo de tres días hábiles remitiera a este Alto Tribunal copia certificada de las documentales relacionadas con los antecedentes del decreto controvertido.

31. Mediante diverso proveído de veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, se tuvo por desahogado el requerimiento indicado; por lo que, a continuación, se procede a determinar si en términos del diverso artículo 11 de la ley reglamentaria, la funcionaria que atendió el requerimiento de esta Suprema Corte de Justicia cuenta con facultades suficientes para representar al Poder Legislativo del Estado de Sonora:

32. Comparece **Brenda Elizabeth Jaime Montoya**, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, quien acreditó dicha personalidad con copia certificada del acuerdo número uno, de dieciséis de septiembre de dos mil quince, y de la circular número diecisiete, del primero de febrero de dos mil diecisiete.³

33. Por su parte, el artículo 66, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Sonora 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.

34. **b.2. Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**

35. De igual forma, es de reconocérsele legitimación pasiva al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en virtud de que, en términos del artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria, intervino en la promulgación de la norma general cuya invalidez se demanda.

36. 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 la gobernadora del Estado el diecisiete de noviembre de dos mil quince.⁴

37. El artículo 15, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo establece la posibilidad de que las direcciones generales de tal dependencia puedan 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.

38. **b.3. Secretaría de Gobernación del Estado de Sonora**

39. Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los órganos de gobierno derivados, entre ellos, los secretarios de Estado cuando intervienen en el refrendo de los decretos del Poder Legislativo, como es el caso, pueden tener

³ Fojas 154 a 160 del expediente principal.

⁴ Foja 114 del expediente de la controversia constitucional 210/2016.

legitimación pasiva en la controversia constitucional; y en ese sentido se reconoce como parte demandada en el presente medio de control constitucional.

40. Es aplicable al caso la tesis de jurisprudencia P/J. 109/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1104 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, correspondiente al mes de septiembre de dos mil uno, la cual establece:

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."

41. Por su parte, la Secretaría de Gobernación compareció a través de su propio titular, **Miguel Ernesto Pompa Corella**, secretario de Gobernación, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento correspondiente, expedido por la gobernadora del Estado el trece de septiembre de dos mil quince.⁵

42. Los artículos 2, primer párrafo y 4 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establecen que al frente de la secretaría estará "un secretario", a quien le corresponde el trámite y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría de Gobierno, así como su representación;

⁵ Foja 60 del expediente de la controversia constitucional 210/2016.

por lo que resulta indiscutible que cuenta con facultades suficientes para representar al poder demandado en el presente medio de control constitucional, con fundamento en el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria.

43. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Al no advertirse alguna causa de improcedencia, procede estudiar el fondo del asunto.

44. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Enseguida se analizan los conceptos de invalidez:

45. El Municipio actor aduce en sus conceptos de invalidez dos argumentos fundamentales: (i) que la Legislatura del Estado no tenía facultades para modificar la iniciativa que presentó en los términos en los que lo hizo, por lo que existió una invasión de esferas competenciales; y, (ii) que el legislador estatal modificó sustancialmente la iniciativa presentada con las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, sin fundar ni motivar adecuadamente dicha situación, con lo que se vulnera el artículo 115, fracción IV, constitucional.

46. El artículo 115 constitucional regula, entre otras cosas, la facultad de iniciativa de los Municipios en la materia de ingresos municipales, el cual establece que los Municipios tienen la competencia constitucional para proponer los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

47. Por su parte, las Legislaturas tienen competencia para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. De esta forma, la facultad relacionada con la fracción IV del artículo 115 constitucional es una potestad tributaria compartida entre los Municipios y el Estado en el proceso de su fijación.

48. Así, desde este primer momento, conviene calificar de infundado el argumento del Municipio actor, en el sentido de que la Legislatura del Estado no tenía competencia para modificar su iniciativa, pues esta Suprema Corte de Justicia ya ha determinado que se trata de una potestad tributaria compartida.

49. Sin que pase desapercibido que a juicio del Municipio actor la forma en la que la Legislatura del Estado modificó la propuesta inicial, a través del establecimiento de un límite generalizado de aumento en todos los Municipios (topado a un 10%) "equivale a establecer los porcentajes de aumento

que deben aplicarse". Pues ello, en todo caso, será objeto de un análisis de razonabilidad, como se explicará en líneas posteriores.

50. En consecuencia, la presente controversia constitucional se centra en determinar los alcances de cada una de las atribuciones competenciales compartidas antes referidas en torno al nivel de motivación que le era exigible a la Legislatura para modificar la propuesta del Municipio, por lo que adquieren trascendencia algunos de los precedentes que este Alto Tribunal ha aprobado en relación con el modo en que deben articularse los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General.

51. Así, para estar en aptitud de resolver sobre el caso concreto, por una parte, se reseñan las premisas constitucionales que ha sustentado este Tribunal Pleno para la resolución de estos casos (A), y de manera posterior, se evalúa, conforme a los antecedentes y pruebas que obran en el expediente, el caso concreto (B).

52. (A) Parámetro de control constitucional sustentado por el Tribunal Pleno para el análisis de validez de las modificaciones realizadas por una Legislatura Local a la propuesta de tablas de valores unitarios de suelo y construcción presentadas por un Municipio.

53. El Pleno de esta Suprema Corte sentó las bases de la mencionada doctrina en la **controversia constitucional 14/2004**. Si bien en ese caso concreto no se trataba de tablas de valores unitarios de suelo y construcción, sino de la impugnación de la Ley de Ingresos del Municipio, se interpretó y precisó de qué modo debían articularse las previsiones de los párrafos tercero y cuarto de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

54. Arribó a la conclusión de que tales previsiones constitucionales otorgan a los Ayuntamientos la competencia para proponer a las Legislaturas Estatales tanto las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, como las tablas de valores unitarios del suelo y construcciones que deben servir de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y a las Legislaturas Estatales la competencia para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios. El Pleno resolvió, en síntesis, lo siguiente:

54.1. El principio de libre administración de la hacienda municipal asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos que integran la hacienda municipal, sin que tengan que sufrir la injerencia de intereses ajenos.

54.2. El principio de reserva de fuentes de ingresos, asegura a los Municipios la disposición de ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

54.3. Los Municipios tienen derecho a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

54.4. El principio de integridad de los recursos económicos municipales asegura a los Municipios la percepción efectiva y puntual de los recursos a que constitucionalmente tienen derecho –con independencia de que sólo algunos de ellos caigan bajo el régimen de libre administración municipal– y que obliga a los Estados a pagar los intereses correspondientes cuando retarden la entrega de recursos federales a los Municipios.

54.5. Es facultad de los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, proponer a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

54.6. Las Legislaturas Estatales deben decidir siempre sobre la base de una propuesta de los Municipios en la que conste la propuesta referida en el numeral anterior.

54.7. Las Legislaturas Estatales sólo pueden alejarse de las propuestas de los Ayuntamientos si proveen para ello los argumentos necesarios para construir una justificación objetiva y razonable.

54.8. En el caso del impuesto predial, la confluencia de competencias que la Constitución establece, exige un proceso de discusión y decisión que refleje una interacción sustantiva entre los Ayuntamientos proponentes y las Legislaturas que toman la decisión final.

55. De las premisas anteriores se concluyó que la propuesta de los Ayuntamientos goza de "vinculatoriedad dialéctica"; es decir, la propuesta no es vinculante si por ella entendemos la imposibilidad de que la Legislatura haga cambio alguno, pero sí lo es en cuanto implica la imposibilidad de que ésta introduzca cambios por motivos diversos a los provenientes de argumentos objetivos, razonables y públicamente expuestos en al menos alguna etapa

del procedimiento legislativo, **fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo.**

56. La ejecutoria en comento dio lugar a la tesis P/J. 124/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1123 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, Novena Época, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.—La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no obliga a las Legislaturas Estatales a establecer tasas idénticas para el cálculo de impuestos constitucionalmente reservados a la hacienda municipal, cuando aprueben las leyes de ingresos para cada uno de los Municipios de las entidades federativas; sin embargo, éstos no están constitucionalmente indefensos ante las arbitrariedades que aquellos órganos legislativos pudieran cometer al fijar diferenciadamente dichas tasas, en tanto que si deciden establecer tasas diferenciadas y apartarse de la propuesta municipal respectiva, tienen la carga de demostrar que lo hacen sobre una base objetiva y razonable, pues la integridad de los recursos económicos municipales se vería fuertemente comprometida si tales Legislaturas pudieran reducirlos arbitrariamente. Es por ello que aunque la Constitución Federal no beneficie a los Municipios con una garantía de equidad tributaria idéntica a la que confiere a los ciudadanos a través del artículo 31, fracción IV, sí les otorga garantías contra acciones legislativas arbitrarias, como la de recibir impuestos constitucionalmente asegurados en una cantidad menor a la que reciben otros Municipios."

57. Dos años después, en junio de dos mil seis, este Tribunal Constitucional resolvió las controversias constitucionales 15/2006, 13/2006 y 18/2006, en las que se retomaron las consideraciones vertidas en la controversia constitucional 14/2004, y se estableció una metodología de cómo se debía analizar si las modificaciones hechas por el Congreso de un Estado a una propuesta del Municipio tenía una motivación objetiva y razonable, en términos del artículo 115 constitucional.

58. Se destaca que el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 constitucional establece, en síntesis, que la hacienda municipal se integrará con los rendimientos de los bienes que pertenezcan a los Municipios y con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan en su

favor, entre las cuales deben contarse necesariamente: a) las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria; b) las participaciones en recursos federales; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

59. Por su parte, el segundo párrafo de la fracción IV prohíbe a la Federación limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), y añade que las leyes estatales no podrán establecer exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones; precisa también que sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que sean utilizados para fines o propósitos distintos de su objeto público.

60. El conjunto de las previsiones referidas configura una serie de garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario muy claras en favor de las haciendas municipales que, por otro lado, acentúan que en este proceso de regulación el Congreso Local actúa como representante de los intereses de los ciudadanos.

61. Así, la regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, debe ser necesariamente el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario.

62. Mientras en un procedimiento ordinario la facultad de iniciativa legislativa se agota en el momento de la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en el caso que nos ocupa, la propuesta presentada por el Municipio sólo puede ser modificada por la Legislatura Estatal, con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable.

63. Es por ello que se ha afirmado que nos encontramos ante una potestad tributaria compartida, pues en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 constitucional, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con el principio de fortalecimiento municipal, reserva de fuentes y con la norma expresa que les otorga la facultad de iniciativa.

64. En consecuencia, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Funda-

mental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar, en caso de que se aparte de la propuesta municipal.

65. Este criterio se encuentra reflejado en la jurisprudencia P./J. 111/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1129 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EN EL CASO DE LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXISTE UNA POTESTAD TRIBUTARIA COMPARTIDA ENTRE LOS MUNICIPIOS Y EL ESTADO EN EL PROCESO DE SU FIJACIÓN.—La regulación de las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, es el resultado de un proceso legislativo distinto al ordinario: mientras en éste la facultad de iniciativa legislativa se agota con la presentación del documento ante la Cámara decisoria, en aquél la propuesta del Municipio sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable, por lo que es válido afirmar que se trata de una potestad tributaria compartida, toda vez que en los supuestos señalados por la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la potestad tributaria originalmente reservada para el órgano legislativo, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se complementa con los principios de fortalecimiento municipal y reserva de fuentes, y con la norma expresa que le otorga la facultad de iniciativa; de ahí que, aun cuando la decisión final sigue correspondiendo a la Legislatura, ésta se encuentra condicionada por la Norma Fundamental a dar el peso suficiente a la facultad del Municipio, lo cual se concreta en la motivación que tendrá que sustentar en el caso de que se aparte de la propuesta municipal."

66. Y, en el mismo tenor, resulta orientadora la jurisprudencia P./J. 112/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1131 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. LAS LEGISLATURAS ESTATALES PUEDEN SEPARARSE DE LAS PROPUESTAS DE LOS AYUNTAMIENTOS EN RELA-

CIÓN CON LOS TRIBUTOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE LO HAGAN SOBRE UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.— El precepto constitucional citado divide las atribuciones entre los Municipios y los Estados en cuanto al proceso de fijación de los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, pues mientras aquéllos tienen la competencia constitucional para proponerlos, las Legislaturas Estatales la tienen para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, conforme a la tesis P./J. 124/2004, del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1123, con el rubro: 'HACIENDA MUNICIPAL. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PERMITE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES ESTABLECER TASAS DISTINTAS PARA EL CÁLCULO DE IMPUESTOS RESERVADOS A AQUÉLLA EN LOS MUNICIPIOS DE UNA MISMA ENTIDAD FEDERATIVA, PERO EN ESE CASO DEBERÁN JUSTIFICARLO EN UNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE.', las Legislaturas Estatales sólo podrán apartarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable. En ese sentido, se concluye que al igual que en el supuesto de los impuestos abordado en el precedente referido, la propuesta del Municipio respecto de las cuotas y tarifas aplicables a derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sólo puede modificarse por la Legislatura Estatal con base en un proceso de reflexión apoyado en argumentos sustentados de manera objetiva y razonable."

67. El principio de motivación objetivo y razonable funciona como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador y como una concreción de la facultad de iniciativa en materia de ingresos que tienen reconocida los Municipios en la Norma Fundamental, razón por la cual, a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, es necesario abundar en estos criterios de razonabilidad adoptados por el Tribunal en Pleno.

68. Lo anterior es así, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

69. Este aspecto debe ser tratado con especial cuidado para no caer en el extremo de que este Alto Tribunal, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, decida los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático; sin embargo, como esta Suprema Corte ya ha sostenido, también resulta necesario darle peso constitucional específico a la facultad de iniciativa del Municipio, a fin de armonizar la garantía institucional de integridad de la hacienda pública municipal con el principio de reserva de ley.

70. Por ello, es pertinente tener en cuenta ciertos parámetros que ayuden a ponderar las facultades en conflicto sin caer, por un lado, en una regla general que implique la mera verificación superficial de la existencia o inexistencia de cualquier tipo de justificación o, por otro, exigir en todos los casos una valoración pormenorizada y detallada, que implique un pronunciamiento de política tributaria respecto de las decisiones tomadas por las Legislaturas Estatales, motivo por el cual, para realizar esta armonización, debemos dar especial relevancia al criterio de la razonabilidad, que nos permitirá determinar, en su caso, la arbitrariedad del legislador.

71. La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local, en torno a los ingresos municipales, que se encuentra estructurada en la fracción IV del artículo 115 constitucional, lleva a este Alto Tribunal a considerar que dicha relación debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos.

72. Se dice que existe un diálogo, porque comienza con la presentación de la propuesta, la que en algunos casos puede ir acompañada de una exposición de motivos; y continúa con la actuación de las Legislaturas Locales que se desenvuelve, por una parte, en el trabajo en comisiones, en las cuales se realiza un trabajo de recopilación de información, a través de sus secretarios técnicos u órganos de apoyo, en algunos casos a través de la comparecencia de funcionarios y en la evaluación de la iniciativa que se concreta en la formulación de un dictamen y, por otra parte, en el proceso de discusión, votación y decisión final de la Asamblea en Pleno.

73. Así pues, el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo, lo que requerirá un aumento, o bien, permitirá una disminución del grado de motivación cualitativa exigible a los órganos legislativos locales.

74. En orden a lo anterior y con base en lo resuelto en las diversas controversias constitucionales antes citadas, esta Suprema Corte de Justicia ha determinado que la reflexión debe estar centrada en torno a dos ejes: el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio (**a.1**), y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio (**a.2**).

75. a.1. Grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio

76. El primer elemento articulador a tomar en cuenta consiste en el grado de distanciamiento de la ley finalmente aprobada respecto de la iniciativa del Municipio, pues en la medida en que aquél aumente y redunde en la afectación de la recaudación de dicho nivel de gobierno, generará una obligación para el Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio.

77. a.2. Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio

78. Tomando en cuenta la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos:

78.1. **a.2.1. Ausencia de motivación.** Si bien los Municipios tienen facultades constitucionales para proponer sus leyes de ingresos, la motivación de sus iniciativas no es un requisito constitucional y, por tanto, no es un elemento que, con base en su ausencia, justifique el rechazo de las propuestas del Municipio, sin embargo, esto tampoco implica que debe caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta.

78.2. En estas circunstancias, el Congreso sólo deberá expresar en forma concisa, pero racional, los motivos por los cuales se deniega o se modifica la propuesta del Municipio.

78.3. **a.2.2. Motivación básica.** Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos. En tales casos, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para

el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos.

78.4. **a.2.3. Motivación técnica.** En los casos en que se formulen iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con equivalentes argumentos técnicos o de política tributaria, la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella, con las acotaciones siguientes:

78.4.1. El criterio que se ha plasmado es cualitativo y no cuantitativo, es decir, para la aplicación del mismo debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a la cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia.

78.4.2. No obstante lo anterior, la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo cual implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que la revisión minuciosa de la misma, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no sería motivo de invalidez, a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso.

79. Bajo los términos indicados, la motivación del Congreso Local deberá darse, **fundamentalmente, en los argumentos sustentados en los debates llevados a cabo en la respectiva Comisión de Dictamen Legislativo, pues como ha sostenido en esta Suprema Corte, la consideración y discusión cuidadosa de las iniciativas de ley municipales sería muy larga y compleja si tuviera que darse a nivel plenario en los Congresos Estatales**, debiendo destacar que el trabajo de las Comisiones Legislativas favorece la adecuada división del trabajo en el seno de la Legislatura y permite interacción adecuada entre los diputados que tienen un mayor conocimiento en materias específicas.

80. Sirven de apoyo la tesis de jurisprudencia P/J. 113/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1127 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXIS-

TENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON PARÁMETROS PARA EVALUAR LA MOTIVACIÓN ADECUADA EXIGIBLE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES CUANDO SE APARTAN DE LAS PROPUESTAS MUNICIPALES.—La vinculación existente en el proceso legislativo entre las facultades del Municipio y de la Legislatura Local en torno a los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe desenvolverse como un auténtico diálogo en el que existe un ejercicio alternativo de facultades y de razonamientos, de manera que el principio de motivación objetiva y razonable reconocido como un límite a la libertad de configuración de los tributos por parte del legislador, debe guiarse por ciertos parámetros a fin de encontrar una motivación adecuada y proporcional en cada caso concreto, toda vez que el estándar de motivación exigible a los Congresos Locales dependerá de las circunstancias en que se desarrolle dialécticamente el procedimiento legislativo. En este orden de ideas, este Alto Tribunal considera que algunos ejes que pueden brindar parámetros para guiar la ponderación y dar el peso constitucional adecuado a dichas facultades son: 1) Grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio, que implica que en la medida en que exista mayor distanciamiento y redunde en la afectación de la recaudación del mencionado nivel de gobierno, se generará una obligación del Congreso del Estado de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de la existencia, inexistencia, abundancia o escasez de los motivos externados por el Municipio; y, 2) Existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por el Municipio, respecto del cual debe destacarse que de acuerdo con la diversidad geográfica, social, cultural, de vocación económica de los Municipios que integran el país y sus capacidades económicas y técnicas, en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa pueden presentarse básicamente tres situaciones que, atendiendo al principio de razonabilidad, incidirán en el grado sustancial de motivación exigible a los Congresos, la cual debe ser adecuada a cada caso: a) Ausencia de motivación. Si bien la motivación de las iniciativas de las leyes de ingresos de los Municipios no es un requisito constitucional, esto no implica que deba caerse en el extremo de exigir una decisión parlamentaria que pondere circunstancias que no fueron aducidas por los Municipios para dar sustento a su propuesta, por lo que la labor del Congreso se simplificará y sólo deberá expresar en forma concisa pero racional, los motivos por los cuales se deniega o modifica la propuesta del Municipio; b) Motivación básica. Puede suceder que se ofrezca una motivación elemental o limitada a las propuestas de leyes de ingresos, en cuyo caso, en virtud de que los Municipios han aportado un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de las Legislaturas Estatales se incrementa en relación con el inciso anterior, surgiendo una obligación de formular argumentos

que desvirtúen las propuestas de los Municipios, a partir de los aportados por éstos; y, c) Motivación técnica. En otros casos se formularán iniciativas con razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta; frente a este escenario, se incrementa el estándar de motivación y el Congreso del Estado se verá obligado a desvirtuar con argumentos técnicos equivalentes o de política tributaria la proposición del Municipio y la necesidad de apartarse de ella."

81. Asimismo, la tesis de jurisprudencia P/J. 114/2006, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1126 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Novena Época, correspondiente al mes de octubre de dos mil seis, la cual establece:

"HACIENDA MUNICIPAL. EL GRADO DE DISTANCIAMIENTO FRENTE A LA PROPUESTA DE INGRESOS ENVIADA POR EL MUNICIPIO Y LA EXISTENCIA Y GRADO DE MOTIVACIÓN EN LA INICIATIVA PRESENTADA POR ÉSTE, SON CRITERIOS DE CARÁCTER CUALITATIVO Y NO CUANTITATIVO, CON BASE EN LOS CUALES DEBE DETERMINARSE LA RAZONABILIDAD DE LA MOTIVACIÓN DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES.—El grado de distanciamiento frente a la propuesta de ingresos enviada por el Municipio y la existencia y grado de motivación en la iniciativa presentada por éste son considerados como herramientas que pueden auxiliar a evaluar la motivación exigible a las Legislaturas Estatales; sin embargo, debe enfatizarse que estos criterios son de carácter cualitativo y no cuantitativo, es decir, para su aplicación debe atenderse a la calidad de los argumentos más que a su cantidad, por lo que la proporcionalidad que en ellos se exige es de sustancia, de ahí que un argumento desarrollado extensamente, pero sin contenido sustancial, podrá desvirtuarse por otro más breve que sea esencial. Por otra parte, debe destacarse que la labor de este Alto Tribunal será revisar la razonabilidad de la respuesta, lo que implica una especie de interdicción a la arbitrariedad del legislador más que su revisión minuciosa, por lo que una aparente inconsistencia de datos técnicos no será motivo de invalidez a menos que se detecte su arbitrariedad, cuestión que se irá construyendo caso por caso."

82. También es necesario atender que, como se dijo en la contradicción de tesis 17/2003-PL, el impuesto predial es un gravamen directo, real y local. De tal forma que es una de las principales fuentes de ingreso de la hacienda pública municipal.

83. Asimismo, tratándose de la regulación legal del impuesto predial, este Alto Tribunal ha reconocido que la propuesta de los Ayuntamientos tiene

un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales y que, toda vez que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, sí proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable.

84. Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, visible en la página mil ciento veinticuatro, Tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, de rubro y texto siguientes:

"PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al disponer el proceso de regulación del impuesto predial, divide las atribuciones entre los Municipios y las Legislaturas Locales, pues mientras aquéllos tienen competencia constitucional para proponer las tablas de valores unitarios de suelo que servirán de base para el cobro del impuesto relativo, así como las cuotas o tarifas que deberán aplicarse sobre dichas tablas para el cálculo final de la cantidad a pagar por los contribuyentes; las Legislaturas Estatales, por su parte, son competentes para tomar la decisión final sobre estos aspectos cuando aprueban las leyes de ingresos de los Municipios. Ahora bien, el alcance exacto y la articulación mutua de las competencias señaladas debe derivarse de una interpretación sistemática de la citada fracción IV, la cual regula, entre otros aspectos, las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, asimismo, establece diversas garantías a favor de los Municipios, como la libre administración de la hacienda municipal, la integridad de los recursos económicos municipales y la existencia de fuentes de ingreso reservadas a los Municipios, las cuales quedarían soslayadas si las Legislaturas Estatales pudieran determinar con absoluta libertad los elementos configuradores del mencionado impuesto, sin necesidad de considerar la propuesta municipal más allá de la simple obligación de recibirla y tenerla como punto de partida formal del proceso legislativo. Por ello, si se toma en cuenta que dicha atribución de propuesta tiene un rango constitucional equivalente a la facultad decisoria de las Legislaturas Locales, y que se trata de un impuesto reservado constitucionalmente a las haciendas municipales, es indudable que sólo pueden alejarse de las propuestas municipales si proveen para ello argumentos de los que derive una justificación objetiva y razonable; de ahí que cuando las Legislaturas, al aprobar las leyes de ingresos municipales, modifiquen las propuestas de los Ayuntamientos referentes al impuesto predial, es necesario que las discusiones y constancias del proceso legislativo demuestren

que dichos órganos colegiados no lo hicieron arbitrariamente, sino que la motivación objetiva en la cual apoyaron sus decisiones se refleje, fundamentalmente, en los debates llevados a cabo en la respectiva comisión de dictamen legislativo."

85. Ahora bien, en la resolución de todos los casos que dieron origen a la doctrina constitucional que se plasma en las jurisprudencias indicadas, se utilizó la misma metodología; la valoración de la motivación y fundamentación varió en cada caso concreto en atención a las particularidades de cada uno.⁶

86. En este sentido, se advierte que la valoración de la motivación presentada por el Municipio y la exigida al Congreso depende de cada caso concreto, atendiendo a lo manifestado por las partes, las pruebas presentadas, así como de todos los elementos con los que se cuenta al momento de resolver. Corresponde destacar que, a partir de entonces, han existido otros casos, en los que se ha aplicado dicha doctrina, tales como las controversias constitucionales 1/2011, 4/2011, 16/2013 y 1/2015.

87. Así, con base en el estándar desarrollado por este Tribunal Pleno, corresponde ahora analizar si la actuación de la Legislatura se ajustó a la potestad tributaria compartida que establece la Constitución Federal.

88. (B) Determinar si en el caso concreto la actuación de la Legislatura Estatal, de limitar los incrementos propuestos por el Municipio correspondiente, se ajusta al parámetro de control constitucional reseñado con anterioridad.

89. Una vez relatados los precedentes anteriores, se determinará si el Congreso del Estado de Sonora se apartó de manera importante de la propuesta enviada por el Municipio **(b.1)**; y si para hacerlo expuso una base objetiva y razonable, en comparación con los motivos expuestos por el Municipio actor sobre la pertinencia de su propuesta **(b.2)**.

⁶ En efecto, en la controversia constitucional 15/2006, por ejemplo, se le dio un gran valor a lo discutido por la Comisión de la Legislatura para analizar la motivación del Congreso. Por otro lado, en la controversia constitucional 18/2006 se valoró la omisión del Congreso de otorgar el derecho de audiencia al Municipio para realizar manifestaciones respecto de las observaciones y modificaciones realizadas, cuando la Constitución Local preveía que las iniciativas rechazadas tenían que comunicarse a su autor, y la Ley Orgánica del Poder Legislativo Estatal establecía que las comisiones podrían solicitar la comparecencia de funcionarios municipales cuando lo consideren necesario. Finalmente, en la controversia constitucional 13/2006 se resolvió con base en presunciones a favor de lo manifestado por el Municipio actor y por la omisión del Congreso de desvirtuarlas.

90. **b.1. Análisis del grado de distanciamiento de lo aprobado por la Legislatura Local frente a la propuesta presentada por el Municipio.**

91. Sobre el grado de distanciamiento de la propuesta del Municipio se advierte que, efectivamente, el Congreso del Estado modificó la iniciativa. En el caso concreto del Municipio de Moctezuma, se presentaron las siguientes tablas como propuesta para fijar los valores unitarios de suelo y construcción:

TABLA GENERAL DE VALORES UNITARIOS POR HECTÁREA PARA PREDIOS RURALES							
CLASIFICACIÓN	CATEGORÍA	CLASE	CLAVE	CONCEPTO	VALOR CATASTRAL		
TERRENOS ABIERTOS AL CULTIVO:					ACTUAL	ANTERIOR	PORCENTAJE DE INCREMENTO
Riego por gravedad	1ra	1ra	1/1	Distrito de riego con derecho a agua de presa regularmente	80,000.00	41,674.47	91.96%
	2da	1ra	1/2	Con derecho a agua de presa o río regularmente aun dentro de distritos	70,000.00	20,837.24	235.93%
Riego por bombeo	1ra	2da	1/3	Con riego mecánico con pozo de poca profundidad (100 pies max.)	50,000.00	16,669.79	199.94%
	2da	2da	1/4	Con riego mecánico con pozo profundo (mas de 100 pies)	40,000.00	11,113.79	259.93%
Riego por temporal	Única	Única	1/5	Depende para su irrigación de la eventualidad de precipitaciones	30,000.00	2,083.72	1339.73%
TERRENOS DE AGOSTADERO:							
Agostadero	1ra	Agostadero	2/1	Praderas naturales	1666.98	1,666.98	0.00%
	2da	Agostadero	2/2	Que fueron mejorados para pastoreo en base a técnicas	1300.00	833.49	55.97%
	3ra	Agostadero	2/3	Zonas semidesérticas de bajo rendimiento como terrenos de agostadero	1100.00	416.74	163.95%



VALORES UNITARIOS DE CONSTRUCCIÓN TIPO MODERNO															
Calidades	R (Rústico)			C (Corriente)			E (Económico)			M (Medio)			S (Superior)		
	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala
Estados de conservación	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala
PRESUPUESTO ANTERIOR	417	347	250	1,181	833.49	666.79	1,666.98	1,180.78	833.49	2,431.01	1,833.68	1,250.23	2,986.67	2,389.34	1,528.05
PRSUPUESTO ACTUAL	820	660	490	1,740	1,310	1,100	2,630	1,670	1,270	3,430	2,860	1,890	4,270	3,400	2,230
PORCENTAJE	96%	90.04%	95.96%	47.36%	57.17%	64.95%	57.77%	41.43%	52.37%	41.09%	55.97%	51.17%	42.96%	42.29%	45.93%
PORCENTAJE DE INCREMENTO POR MODELO	94.00%			56.49%			50.50%			50.74%			43.72%		
INCREMENTO PROMEDIO	59.09%														

TABLA DE VALORES UNITARIOS DE CONSTRUCCIÓN																					
Calidades	Artiguo									Industrial											
	E (Económico)			M (Medio)			S (Superior)			C (Comercio)			E (Económico)			M (Medio)			S (Superior)		
	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala	Buena	Regular	Mala
ESTADO DE CONSERVACION ANTERIOR	833.49	583.44	416.74	1,805.89	1,250.00	592.95	2,361.55	1,805.89	1,130.78	555.69	486.20	277.83	972.40	680.68	486.20	1,111.32	805.71	555.56	1,066.96	1,500.28	972.40
PRESUPUESTO ACTUAL	1,500	1,200	850	3,200	2,600	1,600	4,500	3,200	2,500	1,020	757	590	1,260	987	740	1,980	1,230	960	3,480	3,100	1,950
PORCENTAJE DE INCREMENTO	79.96%	105%	102%	77.59%	107.9%	77.19%	90.59%	77.19%	111.72%	83.96%	55.69%	112.36%	29.57%	45.60%	52.20%	78.16%	52.66%	72.79%	186.76%	106.62%	106.53%
INCREMENTO POR MODELO	95.98%			87.42%			93.15%			83.87%			42.25%			67.87%			104.63%		
INCREMENTO PROMEDIO	92.18%									74.65%											

VALORES CATASTRALES POR MENTRO CUADRADO DE TERRENO URBANO CONTEMPLADOS POR CALLES Y ZONAS

ZONA	VALOR PROPUESTO	VALOR ANTERIOR	PORCENTAJE DE INCREMENTO
1A	600	138.91	331.93%
1B	470	90.3	420.48%
1C	350	55.56	529.94%
1D	200	13.89	1339%

41

92. Como puede advertirse de esta tabla, la propuesta del Municipio de Moctezuma presentaba incrementos respecto del año anterior en la tabla de valores de suelo y construcción para el año dos mil diecisiete, los cuales iban desde un 0% hasta un 1339%.

93. La Legislatura Estatal, si bien en el dictamen del trabajo que realizó en comisión inicialmente propuso aprobar las tablas en sus términos, en su discusión frente al Pleno del Congreso Estatal modificó la propuesta de actualización realizada por los diversos Ayuntamientos, entre los que se incluye el actor, a efecto de adicionar un segundo párrafo al artículo primero del decreto, tal y como se evidencia en el siguiente cuadro:

Propuesta dictamen comisión	Propuesta aprobada en el Pleno
"Artículo primero. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los Ayuntamientos de Aconchi, Agua	"Artículo primero. El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los Ayuntamientos de Aconchi, Álamos,

Prieta, Álamos, Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benito Juárez, Benjamín Hill, Caborca, Cajeme, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Guaymas, Hermosillo, Huachinera, Huásabas, Huatabampo, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Moctezuma, Naco, Nácori Chico, Nacozari de García, Navojoa, Nogales, Ónavas, Opodepe, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Luis Río Colorado, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Ana, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Úres, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora."

Altar, Arivechi, Arizpe, Átil, Bacadéhuachi, Bacanora, Bacerac, Bacoachi, Bácum, Banámichi, Baviácora, Bavispe, Benjamín Hill, Caborca, Cananea, Carbó, Curcupe, Cumpas, Divisaderos, Empalme, Etchojoa, Fronteras, General Plutarco Elías Calles, Granados, Huachinera, Huásabas, Huépac, Ímuris, La Colorada, Magdalena, Mazatlán, Naco, Nácori Chico, Oquitoa, Pitiquito, Quiriego, Rayón, Rosario, Sahuaripa, San Felipe de Jesús, San Ignacio Río Muerto, San Javier, San Miguel de Horcasitas, San Pedro de la Cueva, Santa Cruz, Sáric, Soyopa, Suaqui Grande, Tepache, Trincheras, Tubutama, Úres, Villa Hidalgo, Villa Pesqueira y Yécora, Sonora.

El Congreso del Estado de Sonora aprueba, en sus términos, las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción aprobadas por los Ayuntamientos de Agua Prieta, Benito Juárez, Cajeme, Guaymas, Hermosillo, Huatabampo, Moctezuma, Navojoa, Nogales, San Luis Río Colorado, y Santa Ana, **excepto aquellas propuestas que, comparadas con los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción autorizados para el ejercicio fiscal 2016, representen un incremento igual o superior a 11%, en cuyo caso se tendrá por autorizado únicamente un incremento del 10%.**"

94. Se observa que la **modificación** realizada por el Poder Legislativo, fue limitar los incrementos a un 10% en aquellos casos en que procediera un incremento igual o superior a 11% frente a los valores del ejercicio anterior. Se precisa que la técnica legislativa empleada fue la de establecer un límite general que debe administrarse con los valores que se insertaron al propio decreto, los cuales se encuentran publicados en los mismos términos en que fueron presentados por los Municipios.

95. En otras palabras, la Legislatura no realizó cálculo alguno sobre los nuevos valores que se consideraban aprobados para efectos de su publicación en el Diario Oficial, es decir, no realizó la operación aritmética necesaria para obtener la diferencia entre el valor propuesto por el Municipio y el aprobado por el Congreso conforme al límite del 10%; sino que los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción fueron publicados con los valores propuestos por el Municipio (los cuales, en términos del artículo tercero del propio decreto, en el cual se establece que forman parte de tal instrumento normativo).

96. No obstante lo anterior; es claro que, al establecer un límite general que se considera aprobado frente a tales valores, aquellos que representen un incremento igual o superior al 11% de los valores aprobados en el ejercicio fiscal anterior fijado por el Congreso del Estado, deben entenderse **modificados** por la decisión aprobada por la Legislatura.

97. El Municipio actor propuso que todos los valores catastrales sufrieran un incremento importante, pues sus valores oscilan entre el más bajo porcentaje de 0% y el más alto porcentaje de 1339.73%. Como se puede observar de la tabla, casi todos los incrementos propuestos son superiores al 11% establecido por el Congreso del Estado de Sonora, con excepción del caso en el que no existió un incremento, **por lo que la modificación del primer artículo del decreto impacta directamente en los 47 valores restantes propuestos por el Municipio de Moctezuma.**

98. Así, el grado de distanciamiento entre la propuesta enviada por este Municipio y lo aprobado por el Congreso Local puede determinarse al calcular la diferencia que resulte entre el porcentaje de incremento para cada predio propuesto por el Municipio (indicado en las tablas que se insertaron previamente) y el límite tasado por el Congreso del Estado de Sonora (10%).

99. En el caso concreto de los valores modificados, el grado de distanciamiento del Congreso Local de la propuesta del Municipio de Moctezuma puede ser alto, en virtud de que modificó casi todos los valores propuestos, y

en una diferencia porcentual importante en la mayoría de ellos, en un margen de distanciamiento que cuantitativamente se sustenta **entre un 19.57% y el más alto porcentaje de 1329.73%**.

100. Al respecto, puede ser de utilidad para identificar el grado de distanciamiento general en el caso concreto, las tablas que a continuación se insertan y que expresan en porcentaje la diferencia entre la propuesta municipal y el producto legislativo final adoptado por el Congreso:

Clasificación	Categoría	Clase	Concepto	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento %
Terrenos abiertos al cultivo						
Riego por gravedad	1ra.	1ra.	Distrito de riego con derecho a agua de presa regularmente	91.96	10	81.96
	2da.	1ra.	Con derecho a agua de presa o río irregularmente aun dentro de distritos	235.93	10	225.93
Riego por bombeo	1ra.	2da.	Con riego mecánico con pozo de poca profundidad (100 pies máx.)	199.94	10	189.94
	2da.	2da.	Con riego mecánico con pozo profundo (más de 100 pies)	259.93	10	249.93
Riego por temporal	única	única	Depende de su irrigación de la eventualidad de precipitaciones	1339.73	10	1329.73
Terrenos de agostadero						
Agostadero	1ra.	Agostadero	Praderas naturales	0	10	0
	2da.	Agostadero	Que fueron mejorados para pastoreo en base a técnicas	55.97	10	45.97

	3ra.	Agostadero	Zonas semi-desérticas de bajo rendimiento como terrenos de agostadero	163.95	10	153.95
--	------	------------	---	--------	----	--------

	Calidades	Estados de conservación	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento %
1	R (Rústico)	Bueno	96	10	86
2		Regular	90.04	10	80.04
3		Malo	95.96	10	85.96
4	C (Corriente)	Bueno	47.36	10	37.36
5		Regular	57.17	10	47.17
6		Malo	64.95	10	54.95
7	E (Económico)	Bueno	57.77	10	47.77
8		Regular	41.43	10	31.43
9		Malo	52.37	10	42.37
10	M (Medio)	Bueno	41.09	10	31.09
11		Regular	55.97	10	45.97
12		Malo	51.17	10	41.17
13	S (Superior)	Bueno	42.96	10	32.96
14		Regular	42.29	10	32.29
15		Malo	45.93	10	35.93

	Calidades	Estados de conservación	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento %	
1	Antiguo	E (Económico)	Bueno	79.96	10	69.96
2			Regular	105	10	95
3			Malo	103	10	93
4		M (Medio)	Bueno	77.19	10	67.19
5			Regular	107.9	10	97.9
6			Malo	77.19	10	67.19
7		S (Superior)	Bueno	90.55	10	80.55
8			Regular	77.19	10	67.19
9			Malo	111.72	10	101.72

10	Industrial	C (Corriente)	Bueno	83.56	10	73.56
11			Regular	55.69	10	45.69
12			Malo	112.36	10	102.36
13		E (Económico)	Bueno	29.57	10	19.57
14			Regular	45	10	35
15			Malo	52.2	10	42.2
16		M (Medio)	Bueno	78.16	10	68.16
17		S (Superior)	Regular	52.66	10	42.66
18			Malo	72.79	10	62.79
19			Bueno	108.76	10	98.76
20			Regular	106.62	10	96.62
21			Malo	100.53	10	90.53

0.5	Zona	Aumento propuesto %	Aumento tasado %	Grado de distanciamiento
1	1A	331.93	10	321.93
2	1B	420.48	10	410.48
3	1C	529.94	10	519.94
4	1D	1339	10	1329

101. Como se observa, en el presente asunto el Congreso del Estado de Sonora se distanció de manera importante de la propuesta presentada por el Municipio que pretendía la aprobación de incrementos superiores al promedio del resto de los Municipios del Estado.

102. Al respecto, debe destacarse que evaluar el grado de distanciamiento frente a la propuesta enviada por el Municipio es una forma objetiva de determinar la importancia de las modificaciones realizadas por el Congreso Local. En esta lógica, un mayor grado de distanciamiento implicaría: **1)** un mayor grado de intromisión a la facultad constitucional de los Municipios de emitir sus propias tablas de valores unitarios de suelo y construcción; y, **2)** que el Congreso consideró necesario intervenir de manera importante en atención a las valoraciones de política económica y tributaria que corresponden a aquél en su carácter de órgano democrático.

103. En estas consideraciones, entre mayor sea el grado de distanciamiento respecto de la propuesta original, se advierte que debe analizarse con mayor cuidado y con un escrutinio más estricto si existía una justificación objetiva y razonable para la intervención del Congreso Local. Lo anterior, pues es evidente que existía un mayor riesgo de que el Congreso se hubiere extra-

limitado de sus facultades en este proceso dialéctico y, al mismo tiempo, es necesario valorar si existía una justificación para que el Congreso actuara de esa forma.

104. Es por ello que, al determinar este primer elemento articulador, el Tribunal Pleno ha concluido que existe una carga para la Legislatura de formular argumentos cualitativamente superiores, independientemente de los motivos externados por el Municipio.

105. Sin embargo, esto no implica que el Congreso haya actuado indebidamente, puesto que si bien tal circunstancia implica que el Congreso estaba obligado a emitir razonamientos cuantitativamente superiores para desvirtuar los argumentos del Municipio actor; dicho Poder Legislativo cuenta con las facultades necesarias para hacer cambios a las propuestas de los Municipios, siempre que tengan una justificación objetiva y razonable, tal como se explicó en párrafos anteriores. Aspecto que será desarrollado en el siguiente apartado.

106. b.2. Grado de motivación exigido a la Legislatura Local para modificar la iniciativa municipal de conformidad con las razones expuestas por el Ayuntamiento.

107. Para evaluar la motivación expresada por el Congreso Local para dicha modificación en comparación con los motivos expresados por el Ayuntamiento actor, es necesario tomar en cuenta los antecedentes legislativos de las disposiciones cuya invalidez se demanda:

108. Mediante el oficio que el Ayuntamiento de Moctezuma hizo llegar al Congreso del Estado de Sonora, se señaló que en las bandas y tablas de valores, **se asemejan los valores catastrales a los valores comerciales de los predios urbanos y rurales, debido a que las bandas de valores urbanas estaban hasta en un 40% de su realidad; así como también en los predios de agostaderos y agricultura, destacando que en esta localidad solamente pagan impuestos o están registrados sólo un 47% de las propiedades.**

109. El treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, el Congreso del Estado de Sonora recibió la iniciativa de tabla de valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio de Moctezuma **(no acompañó documentación comprobatoria o técnica alguna de lo manifestado en su escrito).**⁷

⁷ Inclusive, el Ministro instructor requirió al Municipio actor para que proporcionara, de ser el caso, los anexos que acompañó a su iniciativa, lo cual no fue desahogado en su momento.

110. Dentro de los trabajos legislativos, se desprende que el día cuatro de octubre de dos mil dieciséis, los diputados pertenecientes a la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales se sentaron a discutir las propuestas presentadas por los Municipios de Sonora. Al efecto, se invitó tanto al Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora (Icreson), como a los presidentes municipales y sus representantes con el fin de que se les proporcionara información sobre el comportamiento de los valores catastrales en sus Municipios para el año dos mil diecisiete.

111. En uso de la palabra, en primer lugar, la directora general de Catastro en el Estado, la licenciada **Mónica Bobadilla** aportó algunos lineamientos, manifestando lo siguiente: Que presentaban los estudios y valores unitarios de terrenos de construcción, de conformidad con el artículo 115 constitucional, apegado a los principios de proporcionalidad y equidad; y que para poder llegar al estudio de valores unitarios de terrenos y construcción se cuenta con dos grupos de apoyo que son el Consejo Consultivo de Peritos Valuadores, así como el Consejo Consultivo de Técnico Catastral. Acto seguido, **explicó la metodología empleada para poder establecer los valores catastrales en los Municipios y el calendario al que se apegaron para presentar sus propuestas.**⁸ Al respecto, manifestó lo siguiente:

111.1 Los Ayuntamientos presentan a Icreson los estados de valores de terrenos y construcciones en planos debidamente constituidos.

111.2 Posteriormente se capturan los valores unitarios, haciendo un cruce entre las capas de predios de las zonas homogéneas y bandas de valor.

111.3 Así, se crea un catálogo de valores de la misma zona.

111.4 Estos catálogos, al ser constituidos en el sistema de gestión catastral, generan la valuación de todos los predios, sirviendo como base para determinar el impuesto predial.

112. En lo que al caso interesa, el representante del Municipio de **Moctezuma** se presentó a la invitación efectuada por el Congreso y explicó

⁸ Inclusive, se menciona que el único Municipio que no presentó ante el Congreso del Estado ninguna propuesta, fue el Municipio de Puerto Peñasco, al que se le aplicaba el factor que establece la Ley Catastral 143, que es con el factor del índice inflacionario. De la versión estenográfica también se desprende que se proyectó una presentación, cuyas diapositivas no obran en el expediente en el que se actúa.

los motivos de su iniciativa, al tenor de diverso argumentos, entre los que destacan los siguientes:⁹

112.1 Los valores catastrales no habían sido actualizados en 15 o 20 años.

112.2 **Se trata de asemejar los valores catastrales en un 70 u 80% del valor de las propiedades.**

⁹ Al respecto, se observa el posicionamiento del ingeniero Héctor Sagasta, en el cual, manifiesta lo siguiente: "... Muy buenas tardes. Con el permiso de la presidenta, la diputada Payán, de esta Comisión de Presupuestos Municipales. Yo quiero decirles que quizá sea el único Municipio pequeño del Estado de Sonora que esté ahorita aquí. En lo cual, una revisión que hacemos en los valores catastrales, considero que por lo menos **hacia 15 o 20 años en que no había una actualización en nuestro Municipio**. Tan es así, que el valor en las periferias trae un valor de \$13 el metro cuadrado de suelo urbano, lo cual es injusto, y la única posibilidad de nuestros Municipios, los Municipios pequeños, de tener una pequeña recaudación, es a través de los impuestos prediales y es a través de la traslación de dominio, que comentaba el compañero de Obregón. Platicando con la gente, con los ingenieros, tanto con los constructores, como con los evaluadores, **tratamos de asemejar los valores catastrales en un 70, 80% al valor real de las propiedades**. Y aquí podrán ver donde manejamos únicamente cuatro zonas: Traemos ... En el centro trae un valor de \$138 en Moctezuma. **En Moctezuma contamos con todos los servicios, urbanizado en su mayoría con concreto hidráulico, donde no pues hay concreto asfáltico o carpeta asfáltica**. Entonces ahí los terrenos ... como ejemplo, la parte céntrica tiene un valor, ahorita, en el mercado, desde \$1,000 hasta \$2,000 el metro cuadrado, por ser Moctezuma el centro de la Sierra, donde hay una convergencia de cuatro carreteras y hay una plusvalía en las propiedades en el Municipio. Estamos manejando \$600, donde hay un incremento de 331%. ¿Por qué? **Porque yo considero que, por lo menos, hacia ... desde el 2002 teníamos ya nosotros la facultad como Municipio para poder hacerles la propuesta al Congreso del Estado en este sentido**. Pues quizá se va ver muy injusto, pero ésa es la realidad. Además, Moctezuma es el primer Municipio que **hizo un levantamiento con el apoyo decidido de Icreson**, donde hicimos ... con una brigada de ellos hicimos un levantamiento de todas las propiedades, en su mayoría urbanas, porque **el Municipio solamente tenía registrado el 47% de la gente inscrita ante Catastro, entonces pues no había una participación**. Después de hacer una revisión, como presidente municipal, se me hace una cosa injusta y les hago una comparación: Los Municipios que tienen 1000 habitantes tienen un 70% del presupuesto, cuando Moctezuma tiene más de 5000 habitantes, y la única forma es poder recaudar a través de la recaudación vía impuesto predial y traslación de dominio. Al igual, hacemos la propuesta ... Le podemos pasar una copia, si me hace alguien el favor, a cada uno de los diputados ... En los valores de los ... perdón, en los valores de las construcciones, **también lo consideramos con los ingenieros civiles, los constructores, y aun así estamos muy por debajo en los valores y en las tablas de valores unitarios de construcción**. De igual manera, en lo que es el área en los terrenos al cultivo, totalmente desproporcionado, y les digo ... les doy un ejemplo: En el caso de las tierras de temporal tienen un valor de \$2000 una hectárea, cuando aquí en la ciudad, un metro cuadrado urbano, da más valor que una hectárea de una tierra susceptible al cultivo por temporal. Entonces esto está hecho a conciencia. Un servidor ha pasado por la sindicatura municipal, tengo la experiencia de haber sido presidente y hacer (sic) presidido esta comisión en un tiempo, aquí en el Congreso del Estado. Lo hicimos preguntándole a la sociedad. Además, esto nos da la oportunidad de que la gente en realidad se refleje el valor real de su propiedad. Porque a veces se les quiere o se les hacen avalúos, los cuales son totalmente irreales, y yo se los decía en las reuniones que teníamos ahí, con Icreson. Nos presentaron un avalúo en Moctezuma, de una gasolinera

112.3 En el Municipio se cuenta con todos los servicios, se encuentra urbanizado en su mayoría con concreto hidráulico, y donde no existe concreto asfáltico o carpeta asfáltica.

112.4 En el centro existe una convergencia de cuatro carreteras y hay una plusvalía de las propiedades.

112.5 Es el primer Municipio que realiza un levantamiento con apoyo decidido del Iceson, porque solamente tenía registrado el 47% de la gente inscrita ante el catastro.

112.6 Los valores de las construcciones también se consideraron con los ingenieros civiles, los constructores, y aun así se encuentran muy por debajo en los valores y en las tablas de valores unitarios de construcción.

112.7 Los incrementos propuestos, además, dan la oportunidad de que la gente en realidad refleje el valor real de su propiedad, porque a veces se les realizan avalúos que resultan irreales.

112.8 Los incrementos propuestos permitirán al Municipio cobrar lo real, en concepto de traslación de dominio, y lo justo por impuesto predial.

113. Por su parte, por lo que hace a los diputados que integraron la comisión respectiva, se observa dentro de los posicionamientos que efectuaron de manera dialéctica en el trabajo con los Municipios, los siguientes:

113.1 Respecto del tema de que existían Municipios que tenían muchos años sin actualizar sus valores, se sobreponía la idea de que fueran actualizados constantemente y que se cumpla con esa responsabilidad, para luego no tener que interpretar incrementos que aparentan ser excesivos. Es saludable pensar en que no se trata de subir impuestos, sino de que se tengan valores apegados a la realidad.¹⁰

que vale quizá 2 o 3 millones de pesos y nos presentaban un avalúo de \$180,000. Entonces esto nos va permitir a nosotros cobrar lo real, en concepto de traslación de dominio, pero también cobrar lo que es justo por impuesto predial. Para cualquier duda, pues por ahí les pasaron una copia, y con mucho gusto, estamos en la mayor disposición de poder contestarla. Muchas gracias."

¹⁰ Al respecto, debe observarse el posicionamiento del Dip. Rodrigo Acuña Arredondo: "... pero me gusta más la idea de que esto se revise, se actualice constantemente para que, precisamente, después no tengamos el problema de interpretar que al momento de que ... ahorita hay unos incrementos del 200 al 400, al 1000%, como trae Héctor Sagasta, por ahí en el tema de valores de terrenos urbanos, que no se han actualizado no sé por cuántos años, Héctor. Me gusta la idea

113.2 Se externó la preocupación de que los incrementos no fueran trasladados al cobro del predial, aun cuando se tiene el conocimiento de que las finanzas de los Municipios son complicadas. En todo caso, para obtener mayores recursos deben llevarse a cabo diversas medidas: la disminución del gasto corriente, partidas no indispensables y programas de austeridad.¹¹

de que cumplamos con esa responsabilidad, como bien dice Enrique, presidente municipal de San Luis, como autoridad municipal que tiene esa facultad de ir actualizando esos valores, esas tablas de valores, por muchísimas razones que ustedes ya expusieron muy claramente. Qué bueno que también, por supuesto, el Instituto Catastral y Registral esté haciendo lo propio. He visto que ellos están más ocupados que preocupados por darle certidumbre jurídica a los ciudadanos en su patrimonio. Es más conveniente que quien tenga una propiedad, el Ayuntamiento correspondiente, le dé el valor catastral lo más pegado a la realidad de lo que es comercial. Porque al final de cuentas, no tan fácil te lo puedes 'piñar' al momento de hacer una operación ¿no? Porque el que compra, pues tiene la ventaja ... Oye, pues el catastral está muy bajo y cómo me quieres vender a peso, si dice que el Catastro dice 10 centavos. Entonces creo que no es lo justo. Por eso les digo, les felicito y qué bueno que nuestro Estado ahora, a través del Instituto Catastral y Registral esté haciendo su chamba y los presidentes municipales, que naturalmente entienden y se ocupan de ello para tener siempre esos valores al mejor nivel o en el nivel que deben estar. A nosotros, como Congreso nos corresponde, según la Ley Catastral y según la Constitución Política del Estado, nos corresponde naturalmente aprobar esas tablas catastrales, esos valores, que naturalmente previamente fueron analizados por el instituto, los institutos correspondientes, los Municipios, los Cabildos, y a nosotros nos permite ... Solamente la ley nos faculta para que aprobemos dichas tablas. Y naturalmente también me gustó mucho lo que escuché de los presidentes municipales, en el tema de que no se trata de subir más impuestos, sino que se trata de que realmente tengamos un valor más apegado a la realidad. Y bueno, ya veremos en su momento el tema del incremento a los impuestos. Es cuanto, presidenta."

¹¹ En ese sentido se pronunció la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés: "Una vez que hemos escuchado las explicaciones de quienes nos acompañan de los diversos Ayuntamientos convocados a esta reunión, consideramos importante que como miembros del Grupo Parlamentario del PRI, fijar nuestra postura en relación con las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de terreno y de construcción aprobados por los Cabildos, y muy especialmente la de Nogales y Navojoa, que es la que presente el mayor incremento con respecto al año anterior ... Si bien es cierto que como Congreso no tenemos atribuciones para modificar las tablas de valores que nos presentan los Ayuntamientos, muy particularmente los incrementos inusuales que presentan los Ayuntamientos de Nogales y Navojoa, y por lo mismo, no tenemos otra salida más que aprobar las tablas como nos han sido presentadas. Y desgraciadamente no estuvierón aquí ninguno de los dos Ayuntamientos explicando el porqué de estos incrementos. Desde este momento queremos dejar muy en claro nuestra postura y firme decisión de que dichos incrementos no se trasladen al cobro del predial al momento de aprobar la Ley de Ingresos de Nogales y Navojoa, para que el caso de que dichos Ayuntamientos quieran hacer valer, trasladar o hacer efectivos esos aumentos en el cobro del predial. Sabemos que las finanzas de los Municipios es complicada y que es indispensable que cuenten con más recursos, sin embargo, la solución no es aumentando impuestos en perjuicio de la gente. Hay que llevar a cabo otras medidas por parte de las administraciones municipales, como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contrataciones de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. Por esas razones votaremos a favor del dictamen, pero estaremos pendientes de que esos incrementos no se apliquen en la próxima Ley de Ingresos para el año 2017. Y haciendo un breve análisis de manera particular, en el Municipio de Navojoa tenemos incrementos del 15 al 442% en valores de las colonias Tierra y Libertad, Allende, Juárez

113.3 El aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que se desarrolla desde la presidencia, en el Gobierno Federal, con relación a la regularización del patrimonio de las familias, pero se insiste en que se tiene que tener especial cuidado en que no se afecten los impuestos prediales.

113.4 Si bien se advierten incrementos aparatosos, debe considerarse que en muchos Municipios tenían varios años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Así, una medida es que los incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del año anterior.¹²

113.5 Es prudente que se actualicen los valores, siempre y cuando lo realicen especialistas y peritos en la materia para que no haya un abuso, y en esa medida se recaude lo justo.¹³

y un 442% en el Pueblo Viejo. Colonias donde viven familias de escasos recursos y quienes estamos muy pendientes que no se les vea afectado el impuesto predial a estas familias. Estaremos pues, atentos a que existan dentro de la Ley de Ingresos, mecanismos jurídicos que no permitan este aumento en ese impacto. Y como bien ya se ha dicho en esta reunión, el aumento de los valores catastrales es parte del trabajo que está desarrollando, tanto el presidente Peña Nieto, con relación a la regularización del patrimonio de las familias (sic). De igual manera, aquí en el Estado con programas como el Papelito Habla, que está impulsando la gobernadora y que ha recorrido todos los Municipios del Estado con este importante programa. Pues tenemos que estar muy pendientes de que no se vea, repito, afectado los impuestos prediales de nuestros representados en estos Municipios, especialmente. Y de igual manera, ver también el impuesto de traslado de dominio en conceptos, por ejemplo, de donación o de herencias. Entonces es claro considero, importante si, consideramos, porque el hecho de que se valúen y se valoren a montos reales el patrimonio de las familias. Claro que sí debe ser, sin embargo, tener mucho cuidado que este valor familiar no se vea en detrimento del impuesto. Y también autoevaluarse cuál es la cuota de recuperación del impuesto predial de nuestros ciudadanos en los Municipios. De esta manera, si estamos con tasas bajas de recuperación, pues ahora incrementando los impuestos, pues con más razón vamos a tener esas diferencias tan grandes entre lo que debemos de recuperar y que está presupuestando en la Ley de Ingresos y lo real ¿no? Entonces, sí siento yo que tenemos que tener mucho cuidado, y como Ayuntamiento la recomendación es esa, precisamente. ..."

¹² Véase el pronunciamiento de la Dip. Flor Ayala Robles Linares: "... Nada más para comentar, que, pues que una vez que los diputados hemos recibido las propuestas de planos y tablas de valores de todos los Ayuntamientos, hemos hecho un análisis muy exhaustivo de cada uno de ellos, en los que hemos podido contar con la información, por supuesto, para hacer este tipo de análisis. Efectivamente, vemos incrementos muy ... quizá en algunos casos se ven muy aparatosos, pero también tenemos que entender que en muchos de los Municipios tenían muchos años sin haberlos regularizado y sin haber actualizado sus valores. Nada más como parte de la Comisión de Hacienda, comentarle a los Municipios, estaremos muy pendientes de las propuestas que se traigan en las leyes de ingresos para sus próximas aprobaciones, siempre viendo que estos incrementos del impuesto no sean mayores al 10% del anterior. Vamos a tratar de que todos los Ayuntamientos se ajusten a esa medida y esperando que los procedimientos, también de algunos Municipios, de la publicación de sus tablas de valores, se hayan hecho correctamente. Creo que eso es algo muy importante, sobre todo para los inversionistas y para aquellos que quieran hacer estas transferencias comerciales, creo que es sumamente importante. ..."

¹³ En ese sentido se manifestó el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas: "... Yo les quiero comentar, que la verdad que a mí me da mucho gusto ver el trabajo que están llevando a cabo, porque aquí

113.6 El dictamen propuesto por la comisión, podría ser revalorado en sus consideraciones para que se reflejara lo que marca el Icreson y, además, homologar en la exposición de motivos las razones por las que se están actualizando las tablas.¹⁴

114. Después de los trabajos que se han narrado con anterioridad, la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales aprobó el dictamen de fecha de cuatro de octubre, tanto en lo general como en lo particular, en el que se aprobaban **—en sus términos—** las iniciativas presentadas por diversos Municipios, entre ellos, el de **Moctezuma**, a efecto de someterlo a consideración del Pleno de ese Poder Legislativo.¹⁵

115. De acuerdo con lo reseñado por la comisión en el dictamen, el Municipio actor propuso lo siguiente:

"... asemejar los valores catastrales a valores comerciales de propiedades urbanas y rurales para el año 2017, para lo cual, según argumentos vertidos por

lo que yo veo, lo más importante es que le están dando el valor real a los Municipios, ¿no? Porque cuando se llevan a cabo las compra-venta, cuando se llevan a cabo los traslados de dominio, es donde puede recaudar el Municipio. Entonces eso es importantísimo, porque ya lo dijeron ahorita, a mí me tocó estar como alcalde de Huatabampo, y pues no hay recurso que alcance. La gente está ávida porque le den los servicios básicos importantes, lo que es la recolección de basura, lo que son los servicios de alumbrado público, la seguridad. Entonces pues los recursos nunca alcanzan. Entonces la verdad que a mí sí me da mucho gusto que se estén actualizando los valores, siempre y cuando lo hagan especialistas, los peritos en la materia, para que tampoco haya un abuso, pero sí se recaude lo justo para que el Municipio recaude lo que le corresponde. Y otra cosa, también aquí lo que comentan las diputadas, que hay que privilegiar que la gente de bajos recursos, para que, al momento de establecer tarifas, los porcentajes en los prediales, pues ahí ayudar a la gente que menos tiene. ..."

¹⁴ Al respecto, puede observarse lo manifestado por la Dip. Lina Acosta Cid: "... Yo creo que coincido totalmente con el diputado Rodrigo Acuña. Yo creo que la interpretación de nuestro dictamen tendría que darse una nueva valoración, diputada Angélica, para que podamos reflejar, no en porcentaje, sino precisamente en lo que marca el Icreson, que son las tablas. Y esta disposición me gustaría que se tomara en consideración para que nuestro dictamen, que hoy se nos presenta una propuesta, se pudiera modificar y realmente manejar el anexo tal como lo mandan los alcaldes, y que quede muy claro cuál es el precio del valor unitario que se está manejando, y no hacer una interpretación que muchas veces puede confundir. Pero también quisiera que se pudiera homologar, ahora sí, la exposición de motivos que todos y cada uno de los alcaldes han hecho de las razones de los por qué están actualizando, ya sea por muchos años o porque lo están haciendo de manera paulatina, para que no se vea únicamente las consideraciones de una manera tan sencilla. Está demasiado general el dictamen, yo creo que pudiéramos enriquecerlo con todas las aportaciones que nos han dado los alcaldes. Y pues, en consecuencia, le someto a consideración que podamos volver a revalorar el sentido del dictamen."

¹⁵ Fojas 179 a 181 del expediente en el que se actúa. Dictamen que se encuentra firmado por los diputados que integraron la referida comisión, a saber: La Dip. Angélica María Payán García, la Dip. Lina Acosta Cid, el Dip. Ramón Antonio Díaz Nieblas, el Dip. Rodrigo Acuña Arredondo, el Dip. Rafael Buena Clark, el Dip. José Luis Castillo Godínez y la Dip. Ana María Luisa Valdés Avilés.

las autoridades municipales, llevaron a cabo un levantamiento de todas las propiedades urbanas, con el apoyo de la Dirección de Icreson, **debido a que se detectó que sólo el 47% de los propietarios estaban registrados y de éstos, sólo el 30% hace el pago correspondiente al impuesto predial, por lo que se revisó cuál era el valor de los terrenos y éstos estaban en un promedio del 20%, al 25% de su precio, al igual que en las construcciones, las cuales se contemplaban con un valor del 30% al 40% del valor real y en lo concerniente a los predios rurales, se detectó que sus valores eran totalmente inferiores a los valores reales, por lo que en estos casos se dan incrementos** hasta equiparlos a un 80% del valor comercial, para lo cual se proponen los siguientes incrementos. ...". Al respecto, en el dictamen se reseñaron los diferentes incrementos que proponía el Municipio de Moctezuma, los cuales iban desde 29.57% el menor, hasta 1339.73% el mayor.

116. Cabe destacar que la comisión señaló en el dictamen que sus integrantes habían tomado el compromiso para establecer un mecanismo jurídico en las 72 leyes de ingresos municipales para que el cobro del impuesto predial relativo al ejercicio fiscal del año dos mil diecisiete no representara incrementos sustanciosos, a efecto de cuidar la economía de los contribuyentes sonorenses.

117. Ahora bien, el día seis de octubre de dos mil dieciséis, el Pleno del Poder Legislativo de Sonora discutió la aprobación de los planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción que servirán de base para efectuar el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete. Entre los puntos a discusión, se destaca el debate relacionado con los incrementos del valor catastral que fueran superiores al 10%.

118. De acuerdo con la minuta de la sesión, el rechazo de los incrementos propuestos que excedían de un 11%, por 11 Municipios, se basaba en que era su obligación defender los derechos de la ciudadanía por encima de cualquier otro tipo de interés. De acuerdo con su argumentación, el incremento desmedido derivaría en un aumento de impuestos en perjuicio de la gente, a efecto de que el Municipio cuente con más recursos.

119. Los diputados que rechazaron los incrementos –quienes sustentaron que su decisión no estaba motivada por inclinaciones políticas– alegaron que la "complicada" situación financiera de los Municipios requería la imposición de otras medidas, como la disminución del gasto corriente, la disminución de partidas no indispensables como viáticos, gastos de ceremoniales, contratación de honorarios, así como llevar a cabo verdaderos programas de austeridad. De esta forma, señalaron que la obtención de mayores recursos para

mejorar las finanzas de los Municipios y la debida actualización de las tablas de valores catastrales, no justificaba el aumento de impuestos en perjuicio de la ciudadanía.

120. Así, durante la discusión en lo particular del dictamen, presentado por la Comisión de Presupuestos y Asuntos Municipales, con proyecto de decreto que aprueba las propuestas de planos y tablas de valores unitarios de suelo y construcción, presentadas por diversos Ayuntamientos del Estado, la diputada **Ana María Luisa Valdés Avilés** presentó una propuesta de modificación al artículo primero, en el que, precisamente, se limitaba de manera general el incremento propuesto por los Municipios a un 10%.

121. Ante la propuesta, se posicionaron dos diputadas: **Célida Teresa López Cárdenas** indicó que el grupo parlamentario de Acción Nacional se sumaban a la propuesta, porque consideraban fundamental que se privilegiara la economía de las familias. Por su parte, la diputada **Angélica María Payán García** indicó lo siguiente:

"... yo quiero dejar claro que no es vinculante el impuesto predial con la actualización de las tablas de valores catastrales, que los Ayuntamientos en este caso los alcaldes han solicitado, sobre todo los que vinieron a la reunión de comisión que tuvimos y que yo les agradezco, sobre todo en el caso de San Luis Río Colorado que vino y justificó y argumentó muy bien por qué tenía el que actualizar las tablas de valores catastrales, ya que tenía 14 años el Municipio sin hacerlo, **al igual que el Municipio de Moctezuma** y otros más, es cierto los otros Municipios no acudieron reunión, a la invitación que se les hizo, pero también los que venían queriendo o solicitando se les apruebe la actualización de sus tablas de valores catastrales, era **porque ya traían un requerimiento de la misma dirección general de servicios catastrales para que lo hagan a la brevedad en tiempo y forma, es una disposición del Gobierno Federal que todos los Municipios actualicen sus tablas de valores catastrales.**"

122. La decisión de modificar la iniciativa del decreto, a efecto de limitar los incrementos que fueran iguales o superiores al 11% comparados con los valores aprobados para el ejercicio inmediato anterior a un máximo de 10%, fue aprobada por unanimidad en dicha sesión del Congreso del Estado de Sonora, una vez rechazada, también por unanimidad, la propuesta original presentada por la comisión.

123. **Así, de los antecedentes transcritos se advierten diversos elementos que permiten a este Tribunal Pleno estar en aptitud de tomar una decisión sobre el presente asunto:**

124. La propuesta de modificación a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones del Municipio actor, en relación con los incrementos a los valores catastrales, surgió como resultado de que muy pocos predios pagan impuestos o están registrados, por lo que se buscó asemejar dichos valores a los valores comerciales.

125. El Municipio actor indicó que las bandas de valores urbanos estaban hasta en un 40% de su realidad; así como también los predios de agostaderos y agricultura, respecto de los cuales se mencionó que solamente pagan impuestos o están registrados un 47% de las propiedades.

126. Cabe mencionar que en los trabajos legislativos efectuados en comisiones (a los cuales, como se ha reseñado con antelación, el Tribunal Pleno ha dado un peso específico y relevante en estos casos), se señalaron algunos elementos adicionales: que los valores catastrales no habían sido actualizados en años, que el Municipio cuenta con todos los servicios y se encuentra urbanizado, que algunas zonas cuentan con plusvalía por la convergencia de carreteras, que realizó un levantamiento con apoyo del Icreson; y que, a pesar de todo, los valores de las construcciones se encuentran muy por debajo en los valores.

127. Por su parte, el Congreso del Estado de Sonora concluye de una revisión de la iniciativa (de manera conjunta con la de otros Municipios) que el incremento del valor catastral tendría un impacto directo en el monto a pagar del impuesto predial en detrimento de la economía de los contribuyentes, cuando existen otras medidas que pudieran ayudar a las finanzas municipales sin afectar a los particulares. Por lo tanto, el Poder Legislativo del Estado de Sonora, al aprobar el decreto combatido, decidió limitar los incrementos, para prevenir el aumento de manera excesiva el pago de impuestos; de tal forma que se protegieran los intereses de los particulares.

128. Así, el Municipio actor presentó una propuesta de modificación de las tablas de valores unitarios de suelo, con una justificación que esgrimió en el escrito mediante el cual remitió dicha iniciativa al Congreso Local. En este sentido, se advierte que las manifestaciones del Ayuntamiento expresaron cuál era la razón de incrementar el valor catastral de los predios de su Municipio, las cuales han sido reseñadas con anterioridad.

129. De lo anterior se deduce que en el desarrollo del ejercicio de la facultad de iniciativa, el Municipio de **Moctezuma** expresó argumentos para justificar el incremento de valores catastrales, por lo que el grado sustancial de motivación exigida al Congreso no puede ser el de ausencia de motivación, pues sí señaló de manera concreta razones básicas para presentar su iniciativa.

130. Debe precisarse que la explicación del Municipio no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria o con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta, ni tampoco fue acompañada de la documentación comprobatoria respectiva, como lo pueden ser estudios o análisis aportados por peritos evaluadores; sin que pueda considerarse, como lo señala el actor, que los elementos técnicos se encontraban "implícitos" en su iniciativa. Pues si bien se indica que es el resultado del trabajo de profesionales en ese campo, no se observa que tales documentos se hubieren presentado ante el Congreso del Estado (inclusive, cuando fueron requeridos, para el caso de existir, por el Ministro instructor).

131. De igual forma, se advierte que el Municipio actor no otorgó ninguna razón que explique por qué decidió imponer los montos de incremento en cada uno de los tipos de predio señalados en la tabla de valores catastrales. Es decir, si bien explicó las razones que lo llevaron incrementar dichos valores, lo cierto es que su explicación no fue exhaustiva hasta incluir los motivos que lo llevaron a determinar ciertos montos en específico en lugar de otros, y respecto de determinados rubros en las tablas correspondientes.

132. La simple mención de elementos técnicos o de haber recibido el apoyo de profesionales técnicos en la valuación de predios, no puede encuadrar, ni presumir, que la motivación de un Municipio presentada en su iniciativa es de carácter técnico, pues ello implicaría arrojar una carga desproporcionada a las Legislaturas de los Estados de pronunciarse sobre cuestiones de las cuales no se cuenta con información suficiente, rompiendo con ello el proceso de vinculación dialéctica al que se aspira en el estándar de control constitucional.

133. Es por ello que para considerar una motivación técnica, los Municipios, al presentar sus iniciativas, no sólo deben hacer mención del proceso y asesoramiento de profesionales por virtud del cual arribaron a los valores que proponen; sino que, de ser el caso, deberán acompañar una explicación suficiente sobre los elementos que los componen: metodologías, estudios, fórmulas, descripción de los trabajos de infraestructura en las zonas correspondientes, entre otros.

134. Sin embargo, es correcto que –como lo señala el actor– el Congreso Local estaba obligado a emitir de expresar una motivación; sin embargo, tampoco se encontraba obligado a esgrimir una motivación técnica, puesto que la iniciativa no contiene razonamientos pormenorizados basados en argumentos de política tributaria y con un importante sustento técnico para justificar los elementos de su propuesta.

135. A juicio de este Alto Tribunal, la obligación del Congreso puede evaluarse conforme al estándar de **motivación básica**, en tanto se ofreció

una motivación elemental o limitada. De esta forma, en virtud de que el Municipio aportó un primer elemento para el proceso dialéctico legislativo, el parámetro de motivación por parte de la Legislatura Local conlleva la obligación de formular argumentos que desvirtúen razonablemente la propuesta del Municipio de **Moctezuma**.

136. Como se relató, el Congreso del Estado de Sonora señaló las razones por las que disentía de la propuesta planteada por el Municipio actor: principalmente, no afectar a los gobernados respecto de las cargas tributarias a las que estaban obligados. No obstante, estas razones –sin prejuzgar sobre la política tributaria adoptada– no guardan ninguna relación con la justificación que otorgó el Municipio para los incrementos propuestos, pues de ninguna manera desvirtúan la validez de las pretensiones del Municipio de aumentar los valores unitarios de suelo y construcción.

137. Lo anterior es así, pues no combaten lo expresado por el Municipio en el sentido de que se pretendía asemejar los valores catastrales al valor comercial, que el Municipio ahora cuenta con todos los servicios y se encuentra urbanizado, que algunas zonas cuentan con plusvalía por la convergencia de carreteras y que recibió el apoyo del Icreson. Máxime cuando, inclusive, en el trabajo en comisiones asistió la directora de Catastro del Estado, quien explicó la metodología empleada para formular las propuestas de los Municipios.

138. En virtud de que el estándar de motivación básica impone la obligación al Congreso Local de otorgar argumentos objetivos y razonables que desvirtúen las propuestas de los Municipios, esta Suprema Corte concluye que la Legislatura del Estado de Sonora no cumplió con su obligación de motivación, en términos del artículo 115 constitucional.

139. En otras palabras, si en el presente asunto el Municipio de **Moctezuma** otorgó razonamientos básicos para sustentar su propuesta, entonces, el Poder Legislativo estaba obligado a desvirtuar las justificaciones del Municipio actor para aumentar los valores unitarios de suelo y construcción, con base en argumentos objetivos y razonables. Por tanto, no es suficiente lo que manifestó el Congreso Local, en la sesión ordinaria de seis de octubre de dos mil dieciséis, pues se apartó de la iniciativa, con un argumento que no guarda una relación directa o medianamente vinculada con las razones que fueron aportadas por el Municipio.

140. Además, el límite se estableció de manera general frente a las propuestas que fueron presentadas por la totalidad de los Municipios, sin reparar en estudiar las condiciones o circunstancias particulares de cada uno de ellos, lo que evidencia que con la decisión adoptada por el Congreso del Estado se dejó de ponderar la posible afectación a la hacienda pública

municipal, pues no es posible que ello se realice de manera general frente a todos los Ayuntamientos, siendo que cada uno se desenvuelve en un contexto distinto económico y social.

141. Robustece lo anterior el hecho de que –inclusive– en diversos precedentes, este Tribunal Pleno ha concluido que la afectación de los particulares por sí misma no es una razón válida que justifique la modificación de las iniciativas propuestas por los Municipios **ante la presencia de razones (básicas o técnicas) aportadas por ellos**. A manera de ejemplo, desde la **controversia constitucional 18/2006** se sostuvo lo siguiente:¹⁶

"... Por otro lado, no es desconocido que cualquier aumento en los valores unitarios del suelo y construcciones, para efecto del cálculo del impuesto predial, 'afecta a los particulares'; sin embargo, ese argumento aislado que brinda la Legislatura demandada no constituye una razón jurídica y presupuestal suficiente para desvirtuar la propuesta presentada por el Ayuntamiento actor, **pues tal como se sostuvo con anterioridad, dicha 'afectación' es consecuencia de la naturaleza de las tablas de valores unitarios, al constituir la base de cálculo del impuesto predial, además, la Legislatura deja de ponderar la posible afectación a la hacienda pública municipal.**"

142. Por su parte, al resolverse la **controversia constitucional 13/2006**, se desprende que en aquel asunto, en dictamen que aprobó la modificación de las tablas de valores unitarios de suelo y construcción, se indicaba que con la iniciativa propuesta por el Municipio actor "*se afectaría a los particulares en sus obligaciones contributivas*",¹⁷ lo cual fue desestimado, en virtud de la declaratoria de invalidez que se efectuó en el precedente indicado.

143. De igual forma, al resolverse la **controversia constitucional 1/2011**, este Tribunal Pleno consideró que el Congreso del Estado de Nuevo León no había modificado la propuesta enviada por el Municipio de San Pedro Garza García, pues se había limitado a señalar que algunas de las 320 colonias revaloradas eran consideradas como de escasos recursos, lo cual no desvirtuaba objetivamente las razones aportadas por el actor (en aquel caso de carácter técnico):¹⁸

¹⁶ Tal como se desprende de la página 93 del engrose respectivo.

¹⁷ Véase, al respecto, la foja 64 del engrose respectivo y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 66, relativa al dictamen de la Comisión de Planeación y Presupuesto de la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado de Querétaro.

¹⁸ Véase, al respecto, la foja 33 del engrose respectivo y la última parte de la transcripción que se contiene en la foja 95, relativa al dictamen de la Comisión de Hacienda y Desarrollo Municipal del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Las razones que otorga el Congreso, no pueden considerarse como una justificación objetiva y razonable que lleve a la modificación de la propuesta del Municipio, pues si el proyecto de referencia se apoyó en un dictamen técnico, también lo debió haber sido su modificación, lo cual no sucedió en el caso que nos ocupa, pues el Congreso Local **sólo justificó su actuar con el argumento de que algunas colonias son consideradas de escasos recursos.**

"En tales circunstancias, se desprende que la propuesta del Municipio no fue atendida del todo, en tanto si bien se concedió su actualización de manera parcial y consideró excluir ciertas colonias por ser de escasos recursos, lo cierto es que el Congreso Local no aportó argumentos suficientes para explicar la racionalidad de su actuación."

144. Lo expuesto es acorde con la lógica del parámetro de control constitucional, pues el requisito de aportar razones objetivas y razonables para apartarse de la iniciativa presentada por un Municipio debe darse necesariamente en el entendido del proceso dialéctico que guardan entre uno y otro, y no de manera aislada. En consecuencia, es necesario que las razones aportadas por la Legislatura se dirijan a desvirtuar las aportadas por el Municipio, y sin que sea posible que esta Suprema Corte analice en abstracto la objetividad y razonabilidad de una medida de manera aislada en aquellos casos en que hubo una motivación cuando menos de carácter básico.

145. Además, el Tribunal Pleno ha guardado siempre un especial cuidado para no caer en el extremo de que, al pronunciarse sobre la validez constitucional de las normas, se decida sobre los criterios de conveniencia económica o social en lugar del Congreso del Estado, sustituyendo con ello, valoraciones de política económica y tributaria que le corresponden en su carácter de órgano democrático.

146. Por tanto, no implica que las Legislaturas de los Estados no puedan o no deban tomar decisiones con base en aspectos objetivos de política económica o tributaria, entre ellas, la protección de los particulares frente a sus obligaciones tributarias; sin embargo, ello no desnaturaliza de forma alguna la obligación constitucional de dar contestación a las razones aportadas por los Municipios en las iniciativas mediante las cuales proponen el incremento o el ajuste de valores de aquellos aspectos que son de su competencia.

147. Más aún, la potestad tributaria (inclusive, cuando se encuentra establecida de forma compartida) encuentra sus propios límites frente a los

gobernados en los principios constitucionales de justicia tributaria (legalidad, proporcionalidad, equidad y destino al gasto público), pero ello constituye un parámetro de control constitucional distinto al problema competencial que en el presente asunto se discute, en el que la Legislatura Local se encontraba constreñida a desvirtuar las razones expuestas por el Municipio, lo que enfatiza que "la afectación a las cargas tributarias" no es un elemento que verdaderamente pondere la posible afectación a la hacienda municipal.

148. Aunado a esto, es importante recordar que en el presente caso se está ante un grado de **distanciamiento alto** frente a la propuesta que presentó el Municipio, por lo que el Congreso tenía la obligación de motivar de manera cualitativamente superior, con independencia de las razones aportadas por el Ayuntamiento, su decisión de limitar los incrementos propuestos; aspecto que indiscutiblemente aumenta el grado de escrutinio de las razones externas por la Legislatura Estatal.

149. En consecuencia, toda vez que el Congreso Local no actuó dentro del ámbito de sus facultades, este Tribunal Pleno concluye que al modificar la propuesta del Municipio de **Moctezuma** se contravino el artículo 115 constitucional, fracción IV, primer párrafo incisos a) y c); y, asimismo, actuó en contra de lo establecido por los artículos 14 y 16 constitucionales y, en consecuencia, se declara **fundado** el concepto de invalidez en estudio.

150. SEXTO.—**Decisión y efectos.** Al resultar fundado el argumento del Municipio actor, se declara la **invalidez** del Decreto Número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcción, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Municipio de **Moctezuma**, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, **respecto de aquellos valores que habiéndose propuesto por el Municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%**; y se procede a fijar los efectos de esta resolución:

151. Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar los órganos obligados a cumplirla, el término para el cumplimiento y la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

152. En particular, cabe destacar que el artículo 45 de la mencionada ley establece que no es posible otorgar efectos retroactivos en una controversia constitucional, excepto en materia penal. De esta forma, los efectos de la declaración y la consiguiente inaplicación de los preceptos impugnados, sólo surtirán efectos respecto de aquellas contribuciones que no se hayan causado aún en la fecha de publicación de la presente sentencia.

153. En tales condiciones, este Tribunal Pleno determina que la presente sentencia surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido, según lo expuesto en el considerando anterior.

154. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 88, por el que se aprueban las tablas y planos de valores unitarios de suelo y construcción, que servirán de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria en el Ayuntamiento de Moctezuma, Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, publicado en el Boletín Oficial del Estado el veinte de octubre de dos mil dieciséis, respecto de aquellos valores que, habiéndose propuesto por el Municipio actor en un incremento superior al 11%, se entendieron limitados a un 10%; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a los treinta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora, al cual se fija el referido plazo para que subsane el vicio advertido.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sonora, 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 resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la decisión y efectos. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Franco González Salas anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Pérez Dayán no asistió a la sesión de dos de octubre de dos mil diecisiete por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: El voto particular que formuló el Ministro José Fernando Franco González Salas en las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 163/2016, 171/2016, 216/2016 y 210/2016, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de febrero de 2018 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 51, Tomo I, febrero de 2018, página 284, así como en el Diario Oficial de la Federación de 13, 14 y 12 de febrero de 2018, respectivamente.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 2018.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.

II. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, NUMERAL 4.1.5.1.2.2, Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPOZTLÁN, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE).

III. DERECHO A LA IDENTIDAD. SU PROTECCIÓN CONDICIONA Y GARANTIZA EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS COMO LOS DE NACIONALIDAD Y DE CIUDADANÍA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, NUMERAL 4.1.5.1.2.2, Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPOZTLÁN, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, NUMERAL 4.1.5.1.2.2, Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPOZTLÁN, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECISIETE).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 13, NUMERAL 4.1.5.1.2.2, Y 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPOZTLÁN, MORELOS, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE NOVIEMBRE DE 2017. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: ROBERTO NIEMBRO ORTEGA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al catorce de noviembre de dos mil diecisiete.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación del escrito inicial, autoridades demandadas y normas impugnadas. Por oficio depositado el veintisiete de enero de dos mil diecisiete 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 Luis Raúl González Pérez, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, en la que solicitó la invalidez de los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2017, publicada en el Número 5460 del Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que las normas impugnadas son contrarias a los artículos 1o. y 4o., párrafo octavo, de la Constitución General, al segundo transitorio del decreto de reforma constitucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Único concepto de invalidez. Las tarifas por registro de nacimiento extemporáneo de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, para el Ejercicio Fiscal 2017 del Estado de Morelos, vulneran el derecho humano a la identidad, así como a la gratuidad del registro de nacimiento, por tanto transgreden los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención sobre Derechos del Niño.

La promovente impugna los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2. y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2017, que establecen cobros por el registro de nacimiento realizado extemporáneamente. Esencialmente consideró que las normas impugnadas son

contrarias al principio de gratuidad del registro de nacimiento previsto en el artículo 4o. constitucional, lo cual transgrede el derecho a la identidad, personalidad y filiación.

En ese sentido, hace referencia al artículo segundo transitorio de la reforma constitucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, el cual concedió un plazo de seis meses para que las entidades federativas y el entonces Distrito Federal establecieran la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

Con base en lo anterior, argumenta que el legislador de Morelos introdujo nuevamente un pago por el registro de nacimiento, lo cual implica un cobro por la expedición del acta respectiva y, por ende, el desincentivo de que los padres registren a sus hijos. Estima que esto carece de justificación constitucional y afecta el derecho humano a la identidad.

Por otra parte, mencionó que esta Suprema Corte declaró la invalidez de una norma similar en el precedente acción de inconstitucionalidad 7/2016.

Posteriormente, manifiesta que no existe justificación constitucional para cobrar el registro de nacimiento mediante distinciones, ni siquiera si se refieren a la temporalidad del acto registral. Al respecto aduce que el principio de gratuidad del registro de nacimiento, es una prerrogativa universal y tiene como finalidad proteger el derecho a la identidad, de ahí que la norma impugnada no se justifique, ni siquiera por razones económicas.

Asimismo, considera transgredido el principio de interdependencia en relación con los derechos políticos, culturales, al nombre, a la nacionalidad, de filiación, de personalidad jurídica, de seguridad social y de educación. Enfatizó que los costos del registro de nacimiento pueden afectar en mayor medida a las niñas y niños pertenecientes a la población más marginada y en condiciones económicas desfavorables.

Por último, aduce que se soslayó la obligación estatal de garantizar el derecho a la identidad, pues el cobro establecido en la norma impugnada representa un obstáculo para el ejercicio de ese derecho, y citó el dictamen del Comité de Derechos Humanos emitido en el caso Mónaco contra Argentina con base en el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Admisión y Trámite. Por acuerdo de treinta de enero de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 6/2017 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

Por diverso acuerdo de fecha de treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó y por designadas a las personas autorizadas y delegados, y por exhibidas las documentales presentadas. Además ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes, y solicitó al Congreso del Estado de Morelos el envío de copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada. Por último, ordenó dar vista al procurador general de la República.

CUARTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El encargado de Despacho de la Consejería Jurídica y el director general de Asuntos Constitucionales y Amparo rindieron informe en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

El Poder Ejecutivo Local acepta como cierto el acto que se le atribuye, es decir, la publicación de la norma impugnada, sin embargo, precisó que actuó conforme a los artículos 70, fracciones XVI, XVII, incisos a) y c), 74 y 76 de la Constitución de Morelos, 10, 11, fracción II y 21, fracción XXXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, 1, 10 y 11, fracción XXVI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno. Además, destacan que la promovente se abstiene de formular conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación.

Por otro lado menciona que el artículo 120 de la Constitución de Morelos, establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la identidad de las partes, a través del registro del acta de nacimiento, por lo que se cumple con el artículo segundo transitorio de la reforma del diecisiete de junio de dos mil catorce a la Constitución General. Al respecto hizo referencia de la exposición de motivos de la reforma de veintinueve de abril de dos mil nueve a dicho artículo 120 de la Constitución Local.

En ese mismo sentido, dice que el artículo 83 de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos prevé el registro de nacimiento y la expedición

de la primera copia del acta exenta de pago. De igual forma cita el artículo 18, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Morelos. Comenta que también realizó dichas manifestaciones en el precedente acción de inconstitucionalidad 36/2016.

Por último, para el Poder Ejecutivo no pasa inadvertido lo resuelto en el precedente acción de inconstitucionalidad 7/2016, en el sentido de que si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona.

QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos. El Poder Legislativo del Estado de Morelos rindió informe por conducto de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso.

En primer lugar citó los artículos 3, 12, 16, 17, 18, 19 y 20 del Reglamento del Registro Civil del Estado de Morelos, que definen el Registro Civil y establecen un procedimiento ordinario y uno extraordinario para llevarlo a cabo.

En ese sentido señaló que la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán de 2017, garantiza el derecho a la identidad y la gratuidad del registro de nacimiento previsto en los artículos 4o. de la Constitución General y 120 de la Constitución Local.

Por otra parte, argumenta que el procedimiento extraordinario de registro de nacimiento es un trámite especial, consecuencia del incumplimiento de la obligación de los sujetos obligados a efectuar el registro inmediato de los individuos incapaces previstos en el artículo 439 del Código Familiar de Morelos.

Asimismo precisó que la norma impugnada, no constituye una distinción, sino un mecanismo de certeza jurídica de los actos registrales ya que deriva de la decisión de los sujetos obligados a presentar al incapaz al Registro Civil.

Por último plantea que, el cobro por registro extraordinario no es un obstáculo para el derecho de identidad, pues son los terceros obligados quienes deben asumir el pago a cargo de su patrimonio siendo que no les resultó viable la gratuidad mediante el registro inmediato.

SEXTO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. El procurador general de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

SÉPTIMO.—**Alegatos y cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de veintiuno de abril de dos mil diecisiete, el Ministro instructor señaló que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos no formularon alegatos. Además, 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 Mexicanos,¹ 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 el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

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 sobreseerse, 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 en que se publicó la norma impugnada.

En el caso, se impugnan los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2017, expedida mediante Decreto Número 5460 publicado en el Periódico Oficial el veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis.

De esta manera, el plazo de treinta días naturales transcurrió del veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis al veintisiete de enero de dos mil diecisiete, por lo que si la acción se presentó el veintisiete de enero de la citada anualidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se presentó oportunamente.

TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control en contra de leyes que vulneren los derechos humanos.

Por su parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia⁵ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁶

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."

5 Ley Reglamentaria de la materia

"**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."

6 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."

confiere al presidente de dicho órgano la facultad de presentar acciones de inconstitucionalidad. De lo anterior se concluye que, el presente asunto fue promovido por parte legitimada, y mediante su representante, toda vez que 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.⁷

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las autoridades emisoras del acto no hicieron valer causas de improcedencia ni se advierte alguna de oficio.

Cabe mencionar que se emitieron tres fes de erratas posteriores a la publicación de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2017.

La primera, la del once de enero de dos mil diecisiete respecto de la publicación del Periódico Oficial Número 5460 en sus secciones segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta, séptima, octava y novena. La misma precisa que por un error mecanográfico se dijo: "...dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Casa Morelos en la Ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los veinte días del mes de diciembre de dos mil dieciséis...", debiendo decir: "...Dado en la residencia del Poder Ejecutivo, Casa Morelos, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los veinte días del mes de diciembre de dos mil dieciséis...".

Posteriormente, el ocho de febrero de dos mil diecisiete, se publicó la fe de erratas respecto del artículo 9, inciso 4.1.1.1.4 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2017.

Finalmente, el siguiente veintidós de febrero se publicó la fe de erratas respecto del dictamen que presentó la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública por el que se expide la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2017. Dicho documento hace precisiones respecto de los artículos 2, último párrafo, 23, 27, sexto párrafo, 48, segundo párrafo y décimo primero transitorio.

Se advierte que las citadas fes de erratas, no se refieren a los artículos impugnados, mismos que tampoco han sido modificados o derogados, de ahí que no han cesado sus efectos.

⁷ Foja 22 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 6/2017.

Consecuentemente, al no advertirse causales de improcedencia, a continuación se realiza el estudio de fondo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La accionante impugna los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos para el ejercicio fiscal 2017, que establecen los derechos por registro extemporáneo de nacimiento. De acuerdo con el artículo 439 del Código Familiar para el Estado de Morelos y 16 del Reglamento del Registro Civil del mismo Estado, el registro extemporáneo es aquel que se realiza después de sesenta días del nacimiento.⁸

A su juicio, el cobro por registro extemporáneo transgrede los artículos 1o. y 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ en relación con el artículo segundo transitorio de la reforma cons-

⁸ **Código Familiar para el Estado de Morelos.**

"**Artículo 439.** PERSONAS OBLIGADAS A DECLARAR EL NACIMIENTO. Tienen obligación de declarar el nacimiento ante Oficial del Registro Civil de su elección, el padre y la madre, o cualquiera de ellos; a falta de éstos, los ascendientes en línea recta, colaterales iguales en segundo grado y colaterales desiguales ascendientes en tercer grado dentro de los sesenta días siguientes a la fecha que ocurrió aquél.

"En caso de registro extemporáneo de nacimiento, deberá asentarse a lo que disponga el Reglamento del Registro Civil.

"Para el registro de nacimiento a domicilio deberá estarse a lo dispuesto en el Reglamento del Registro Civil."

Reglamento del Registro Civil del Estado de Morelos

"**Artículo 16.** El registro extemporáneo de nacimiento es aquel que se realiza con posterioridad al término establecido en el artículo 439 del Código."

⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

titucional de diecisiete de junio de dos mil catorce, 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁰ 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹¹ 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹²

En ese sentido esgrime que las normas impugnadas son contrarias al principio de interdependencia, ya que también puede afectar los derechos políticos o culturales, al nombre, la nacionalidad, de filiación, personalidad jurídica, seguridad y educación. Estima que la medida impugnada puede afectar en mayor medida a las niñas y niños pertenecientes a la población más marginada, debido a los costos del acta de nacimiento y de movilización para llegar a las oficinas del registro civil a realizar el trámite, lo cual implica un obstáculo para el ejercicio del derecho de identidad.

Es necesario precisar que el derecho a la identidad está regulado en el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el transitorio segundo del decreto de reforma

¹⁰ **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

"**Artículo 3.** Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

"**Artículo 18.**

"Derecho al Nombre

"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno (sic) de ellos.

"La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

¹¹ **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

"**Artículo 24**

"1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

"2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

"3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

¹² **Convención sobre los Derechos del Niño**

"**Artículo 7**

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

"**Artículo 8**

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 4o.

"...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

De los artículos constitucionales transcritos, se advierte que (i) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar este derecho; (iii) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita, y (iv) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.

Por su parte, el artículo 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y el artículo 29¹³ de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, regula el registro de los hijos de los trabajadores migratorios.

Asimismo, los artículos 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño, obligan al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares.

¹³ **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**

"Artículo 29. Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad."

Con fundamento en los artículos citados, esta Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 7/2016,¹⁴ 36/2016,¹⁵ 6/2016,¹⁶ 10/2016,¹⁷ y 10/2017¹⁸ declaró la invalidez de normas similares a las impugnadas en la presente acción. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 7/2016 se declaró la invalidez¹⁹ de los artículos 21, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde,²⁰ 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez,²¹ 23, fracción X y párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala,²² y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale,²³ todas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis del Estado San Luis Potosí.

¹⁴ Resuelto por el Tribunal Pleno el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

¹⁵ Resuelto por el Tribunal Pleno el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

¹⁶ Resuelto por el Tribunal Pleno el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

¹⁷ Resuelto por el Tribunal Pleno el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

¹⁸ Resuelto por el Tribunal Pleno el tres de agosto de dos mil diecisiete.

¹⁹ Lo cual se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, por argumentaciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²⁰ **Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde.**

"**Artículo 21.** Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

CONCEPTO	CUOTA
"I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
"II. Primer acta para recién nacido	Sin costo
" ...	

"**XII.** Por el registro extemporáneo de nacimiento \$ 93.00"

²¹ **Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez.**

"**Artículo 23.** Los servicios prestados por el Registro Civil en el Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., causarán las siguientes causas:

CONCEPTO	CUOTA
"I. Registro de nacimiento o defunción	Gratuito
" ...	

"**XII.** Registros extemporáneos \$ 400.00"

²² **Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala.**

"**Artículo 23.** Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

CONCEPTO	CUOTA
"I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
" ...	

"**X.** Por el registro extemporáneo de nacimiento \$ 70.00"

" ...

"Serán sancionados la madre y el padre que estando obligados a declarar el nacimiento, lo hacen fuera del término fijado (180 días) con una multa correspondiente de hasta un día de salario mínimo, cuando se trate de una declaración extemporánea de nacimiento."

²³ **Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale.**

"**Artículo 22.** Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

CONCEPTO	CUOTA
"I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
" ...	

"**XIII.** Por el registro extemporáneo de nacimiento \$ 67.00"

Por otra parte, en la acción de inconstitucionalidad 36/2016 se declaró la invalidez²⁴ del artículo 14, fracción II, inciso C), de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlatlahucan, Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.²⁵ Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 6/2016 se declaró la invalidez²⁶ de los artículos 12.11 y 12.12 de la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Allende²⁷ y 18.2 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza.²⁸ De igual forma, en el precedente acción de inconstitucionalidad 10/2016 se declaró la invalidez²⁹ de los artículos 16, inciso a), de la Ley de In-

²⁴ Lo cual se aprobó 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, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²⁵ **Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2016, del Municipio de Atlatlahucan, Morelos.**
Artículo 14. POR LA EXPEDICIÓN DE ACTOS DEL REGISTRO CIVIL, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN LAS SIGUIENTES:

CONCEPTO (...)	CUOTA
II. REGISTRO DE NACIMIENTOS	
(...)	
B) FUERA DE LA OFICINA DEL REGISTRO CIVIL	2 UMA
C) POR AÑO EXTEMPORANEO A PARTIR DE LOS DOS AÑOS DE OCURRIDO EL NACIMIENTO;	0.5 UMA

²⁶ Lo cual se aprobó 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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²⁷ **Ley de Ingresos de la Municipalidad de Allende.**

Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Allende para el Ejercicio Fiscal 2016.

2. Actas y expedición de documentos:	
2.11 Registro extemporáneo de niños de 6 meses a 3 años	5 SMG
2.12. Registro extemporáneo de 3 años a 18 años	10 MG

²⁸ **Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza.**

Tarifa Anexa a la Ley de Ingresos del Municipio de Ignacio Zaragoza para el Ejercicio Fiscal 2016.

18.2.-Registros extemporáneos.	300.00
---------------------------------------	--------

²⁹ **Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada.**

gresos del Municipio de Ensenada,³⁰ 16, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito³¹ y 32, inciso b), de la Ley de Ingresos y tabla de valores catastrales unitarios, base del impuesto predial del Municipio de Tecate.³² Finalmente, en el precedente acción de inconstitucionalidad 10/2017 se declaró la invalidez del artículo 7o., fracción V, de la Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2017.³³

En dichos precedentes se dijo que, el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho de identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique

³⁰ " **Artículo 16.** Los derechos por servicios que preste el registro civil serán pagados por el usuario sujetándose a la siguiente:

TARIFA: VECES EL SALARIO MÍNIMO DIARIO GENERAL VIGENTE EN BAJA CALIFORNIA.

"f) Registro de nacimientos

fuera del término de 6 meses 4.00 VECES

³¹ **Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito.**

Artículo 16.- Los derechos por servicios que preste el registro civil serán pagados por los usuarios sujetándose a la siguiente:

TARIFA	SMDGV
A.-Nacimientos [...]	
Registro de nacimientos y reconocimientos fuera del término de 180 días	2.00 veces

³² **Ley de Ingresos y tabla de valores catastrales unitarios, base del impuesto predial del Municipio de Tecate.**

Artículo 32.- Los derechos por servicios que preste el registro civil, serán pagados por el usuario sujetándose a la siguiente:

TARIFA:

VECES EL SALARIO MÍNIMO DIARIO GENERAL VIGENTE EN BAJA CALIFORNIA

CONCEPTO	CUOTA
A. NACIMIENTO:	
b) Registro dentro de la oficina en horas hábiles mayor a cinco años	10.00 veces

³³ **Ley de Ingresos del Estado de Aguascalientes para el Ejercicio Fiscal del Año 2017.**

"**Artículo 7o.** Por los servicios que prestan las oficinas de la Dirección General del Registro Civil, se causarán y pagarán los derechos correspondientes, conforme a las tarifas que se establecen a continuación:

"...

"V. Registro extemporáneo de nacimiento..... \$ 325"

un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce la Constitución General, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

Además, se dijo que en el procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce, específicamente en el dictamen de la Cámara de Diputados, se observa que uno de los motivos centrales fue la existencia de barreras "de índole legal, geográfica, económica, administrativa o cultural, que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos",³⁴ es decir, el texto del artículo 4o. constitucional, encuentra su justificación precisamente en una preocupación especial por la afectación a las poblaciones más vulnerables de nuestro país cuando éstas no son registradas.

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera fundado el argumento encaminado a demostrar la invalidez de los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2017.

Los artículos impugnados establecen lo siguiente:

Capítulo Quinto
4.1.5. Servicios del Registro Civil

"ARTÍCULO 13. POR LA EXPEDICIÓN DE ACTOS DEL REGISTRO CIVIL, SE CAUSARÁN Y LIQUIDARÁN LAS SIGUIENTES:

³⁴ En efecto, del Dictamen de la Cámara de Diputados se desprende lo siguiente:

"Además, el informe intitulado 'Derecho a la identidad. La cobertura del registro al nacimiento en México en 1999 y 209' (sic) elaborado por la UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), proporcionó una medición del comportamiento del registro de los nacimientos en nuestro país para conocer el grado de cobertura a nivel nacional, estatal y municipal. **En el aludido documento, se establece que cuando no existen registros de nacimiento se afecta a la niñez que pertenecen a la población más pobre y marginada: indígenas, migrantes, o bien que habitan en zonas rurales, remotas o fronterizas. Además, señala que las razones para no efectuar el registro de un nacimiento son complejas y multifactoriales ya que existen barreras de índole legal, geográfica, económica, administrativa y/o cultural que obstaculizan el registro universal, gratuito y oportuno de nacimientos. Dentro de las barreras económicas, se encuentran los costos relacionados al registro y emisión del acta de nacimiento, lo cual constituye una limitante para las poblaciones más pobres y marginadas.**"

CONCEPTO		CUOTA
4.1.5.1.2	REGISTRO DE NACIMIENTO	
4.1.5.1.2.1	REGISTRO DE NACIMIENTO ORDINARIO	GRATUITO
4.1.5.1.2.2	REGISTRO EXTEMPORÁNEO	2 A 4 U.M.A

Sección Octava

6.1.1.8. En materia de Registro Civil

"ARTÍCULO 35. POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO, POR CADA AÑO TRANSCURRIDO SE COBRARÁ DE ACUERDO A LA CUOTA SIGUIENTE:

CONCEPTO		CUOTA
6.1.1.8.1	POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO, POR CADA AÑO TRANSCURRIDO.	1 U.M.A.

La conclusión anterior se robustece con lo dispuesto por el artículo 120 de la Constitución del Estado de Morelos, que también manda la gratuidad del registro de nacimiento sin distinciones.

Constitución del Estado de Morelos

"Artículo 120. El matrimonio es la unión voluntaria de dos personas, con igualdad de derechos y obligaciones, con el propósito de desarrollar una comunidad de vida y ayudarse mutuamente. La celebración, registro y certificación de los hechos y actos constitutivos, modificativos o extintivos del estado civil de las personas, son de exclusiva competencia del Registro Civil en los términos que establezcan las leyes de la materia y tendrán la fuerza y validez que las mismas les atribuyan.

"El Estado garantizará el derecho a la identidad de las personas, **con el registro inmediato a su nacimiento sin costo alguno.** La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

Por último, es necesario precisar que a través de la declaratoria de invalidez de los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos para el ejercicio fiscal 2017, se garantiza el ejercicio de otros derechos interdependientes que pudieran verse afectados como el derecho a la nacionalidad y a la ciudadanía.

La interdependencia e indivisibilidad plasmadas como principios rectores en el artículo 1o. constitucional, tienen como origen la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en la que se advierte que no existe jerarquía y diferencia entre los derechos humanos. De la misma forma, en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, se plasmó la idea de que deben crearse condiciones para que cada persona goce tanto de derechos civiles y políticos como de derechos económicos, sociales y culturales.

Por su parte, en la Proclamación de Teherán adoptada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 1968, se destacó que dada la indivisibilidad de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la realización de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales.³⁵ Asimismo, en la Resolución 32/130 de 1977 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se señaló que debe tenerse en cuenta el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos y libertades.³⁶

Más adelante, en el año de 1986 se adoptó la Declaración Sobre el Derecho al Desarrollo en la cual se reconoció expresamente el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos y libertades, específicamente en su artículo 6, numeral 2.³⁷ Posteriormente, al aprobarse la Declaración y el Pro-

³⁵ **Proclamación de Teherán.**

13. Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.

³⁶ **Resolución 32/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.**

"Decide que el enfoque de la labor futura dentro del sistema de las Naciones Unidas respecto de las cuestiones de derechos humanos deberá tener en cuenta los conceptos siguientes:

"a) Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales:...".

³⁷ **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo.**

"Artículo 6

"1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.

"2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

"3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales."

grama de Acción de Viena de 1993, se reiteró la característica de interdependencia de los derechos humanos, específicamente en su apartado I, numeral 5.³⁸ Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que los derechos civiles y políticos son interdependientes de los económicos, sociales y culturales, "ya que deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello."³⁹

Finalmente, como ya se mencionó, a partir de la reforma constitucional de 2011 al artículo 1o. de la Constitución General, dos de los principios que deben tener en cuenta todas las autoridades al cumplir con sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos son su carácter indivisible e interdependiente.⁴⁰

³⁸ **Declaración y el Programa de Acción de Viena.**

"5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales."

³⁹ *Caso Acevedo Buen día y otros Vs. Perú* (Cesantes y Jubilados de la Contraloría), sentencia del 1 de julio de 2009, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párr. 101. *Caso Suárez Peralta vs. Ecuador*, sentencia de 21 de mayo de 2013, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, párr. 131.

⁴⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(Adicionado, D.O.F. 14 de agosto de 2001)

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. (Reformado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las

Si bien no hay un acuerdo doctrinal sobre la comprensión de los principios de indivisibilidad e interdependencia,⁴¹ esta Suprema Corte ya ha desarrollado dichos principios. En el amparo en revisión 531/2011 se señaló que "las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, implica que se haga de manera universal, es decir, a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, que se refiere a que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados; los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos."⁴² En la contradicción de tesis 130/2014 se dijo que los principios de indivisibilidad e interdependencia las autoridades deben resolver las situaciones de los particulares entendiendo los derechos como un todo, con la misma jerarquía, teniendo en cuenta a la vez las interacciones y las diferencias de su naturaleza.⁴³ Asimismo, en el amparo directo en revisión 1118/2016 se consideró que el principio de interdependencia obliga a interpretar los derechos humanos como un sistema en el que no se excluyan unos a otros, sino que más bien se complementen, relacionados entre sí sin jerarquías.⁴⁴

De acuerdo con lo anterior, para esta Suprema Corte, la indivisibilidad conlleva la implementación holística de los derechos humanos entre los cuales no existe jerarquía pues todos tienen como base la dignidad humana, mientras que la interdependencia implica que el operador jurídico analice los condicionamientos recíprocos o unidireccionales que se pueden presentar entre la protección o no de diversos derechos fundamentales; y/o las implicaciones o consecuencias que tienen los hechos o normas cuestionadas en el caso concreto para otros derechos fundamentales relacionados con el derecho fundamental directamente vulnerado, con miras a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones.

preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

⁴¹ Véase The van Boven, "Categories of rights", en Daniel Moeckli, Sangeeta Shah & Sandesh Sivakumaran (eds.), *International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2014, p. 147. Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, "Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad. Apuntes para su aplicación práctica", en Miguel Carbonell Sánchez y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011, pp. 148 y ss.

⁴² Resuelto por la Primera Sala el 24 de agosto de 2011, foja 36.

⁴³ Resuelta por la Primera Sala el 21 de enero de 2015, fojas 50 a 55.

⁴⁴ Resuelto por la Segunda Sala el 13 de julio de 2016, foja 26.

Así, en el supuesto que nos ocupa, la violación al derecho a la identidad por el cobro del registro extemporáneo, puede implicar que la persona no cuente con constancia legal de su existencia, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.⁴⁵ Como se ha dicho en los precedentes de esta Suprema Corte, el respeto del derecho a la identidad condiciona el ejercicio de otros derechos como el de la nacionalidad y la ciudadanía,⁴⁶ o en los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el derecho a la identidad entraña un importancia especial durante la niñez, pues es esencial para el desarrollo personal,⁴⁷ o como ha precisado el Comité de los Derechos del Niño,⁴⁸ el registro del nacimiento repercute en el goce de sus derechos a la atención, educación y bienestar social básicos. De esta manera, mediante la declaratoria de invalidez de los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos para el ejercicio fiscal 2017, se garantiza el ejercicio de otros derechos civiles, políticos y sociales que están condicionados por el respeto del derecho a la identidad.

SEXTO.—**Efectos.** En razón de lo expuesto y con fundamento en las fracciones IV y V del artículo 41, en relación con el artículo 73, ambos de la ley reglamentaria⁴⁹ de la materia, procede declarar la invalidez de los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2017, y se vincula al Congreso del Estado de

⁴⁵ Resoluciones AG/RES. 2286 (XXXVII-O/07), 2362 (XXXVIII-O/08), 2602 (XL-O/10).

⁴⁶ Acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 7/2016, 36/2016 resueltas el veintidós de noviembre de dos mil dieciséis, 6/2016 y 10/2016 resueltas el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

⁴⁷ *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador*, Sentencia de 31 de agosto de 2011, Fondo, reparaciones y costas, párr. 113.

⁴⁸ Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40º período de sesiones (2006), U.N. Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1 (2006), párr. 25.

⁴⁹ Ley Reglamentaria de la materia

"**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;

"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."

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

Morelos para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad en el próximo año fiscal.

La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Morelos, la cual deberá notificarse también al Municipio de Tepoztlán, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Ingresos, cuyos artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 han sido invalidados.⁵⁰

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal 2017.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el último considerando de este fallo.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Morelos, 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 once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

⁵⁰ Los mismos efectos se dieron a la declaratoria de invalidez en el precedente acción de inconstitucionalidad 7/2016.

Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 13, numeral 4.1.5.1.2.2 y 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepoztlán, Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistentes en 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 Morelos, y en vincular al Poder Legislativo de Morelos para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad en el próximo año fiscal.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 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 26 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. DERECHO DE LAS PERSONAS A LA IDENTIDAD, AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO Y A LA EXPEDICIÓN GRATUITA DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DE ÉSTE. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.

II. DERECHO A LA IDENTIDAD. SU PROTECCIÓN GARANTIZA EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS HUMANOS, COMO SON LOS INHERENTES A LA NACIONALIDAD Y A LA CIUDADANÍA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADO A, INCISOS F) E I), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; 16, APARTADO A, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO; 33, APARTADO A, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE; Y 24, FRACCIÓN I, APARTADOS A, INCISO D), Y B, INCISO A), DE LA TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, TODAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017].

III. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO ES INCONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, APARTADO A, INCISO F), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017].

IV. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO DE PERSONAS NACIDAS FUERA DEL MUNICIPIO ES DISCRIMINATORIO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, APARTADO A, INCISO I), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017].

V. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO ES INCONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 16, APARTADO A, INCISO G), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017].

VI. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO ES INCONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 33, APARTADO A, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017].

VII. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO DE NACIMIENTO ES INCONSTITUCIONAL [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, APARTADO B, INCISO A), DE LA TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017].

VIII. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. EL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO DE PERSONAS NACIDAS FUERA DEL MUNICIPIO ES DISCRIMINATORIO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 24, APARTADO A, INCISO D), DE LA TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017].

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADO A, INCISOS C), SUBINCISO C.1, E), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "FUERA DE LA MANCHA URBANA", G), H), K), L), M) Y N), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; 16, APARTADO A, INCISOS F), H) Y J), EN LA PARTE QUE INDICA "AUN FUERA DEL TÉRMINO DE 180 DÍAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO; 33, APARTADO A, INCISOS A), EN LA PARTE QUE SEÑALA "MENOR A CINCO AÑOS", F), H) Y J), ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE; Y 24, FRACCIÓN I, APARTADOS A, EN LA PARTE QUE INDICA "DE MENORES DE CINCO AÑOS DE EDAD", B, EN LA PARTE QUE SEÑALA "DESPUÉS DE LOS PRIMEROS CINCO AÑOS DE EDAD (EXTEMPO-

RÁNEOS)", ASÍ COMO DE SU INCISO B), EN LA PARTE QUE SEÑALA "DESPUÉS DE LOS PRIMEROS CINCO AÑOS DE NACIMIENTO", Y C, DE LA TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, TODAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL DIECISIETE].

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADO A, INCISOS C), SUBINCISO C.1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "FUERA DE LA MANCHA URBANA", F), G), H), I), K), L), M) Y N), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; 16, APARTADO A, INCISOS F), G), H) Y J), EN LA PARTE QUE INDICA "AUN FUERA DEL TÉRMINO DE 180 DÍAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO; 33, APARTADO A, INCISOS A), EN LA PARTE QUE SEÑALA "MENOR A CINCO AÑOS", B), F), H) Y J), ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE; Y 24, FRACCIÓN I, APARTADOS A, EN LA PARTE QUE INDICA "DE MENORES DE CINCO AÑOS DE EDAD", INCISO D), B, EN LA PARTE QUE SEÑALA "DESPUÉS DE LOS PRIMEROS CINCO AÑOS DE EDAD (EXTEMPORÁNEOS)", INCISOS A) Y B), EN LA PARTE QUE SEÑALA "DESPUÉS DE LOS PRIMEROS CINCO AÑOS DE NACIMIENTO", Y C, DE LA TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, TODAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017].

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A ABSTENERSE DE ESTABLECER EN EL FUTURO EL COBRO DE DERECHOS POR EL REGISTRO DE NACIMIENTO Y LA EXPEDICIÓN DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADO A, INCISOS C), SUBINCISO C.1, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "FUERA DE LA MANCHA URBANA", F), G), H), I), K), L), M) Y N), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; 16, APARTADO A, INCISOS F), G), H) Y J), EN LA PARTE QUE INDICA "AUN FUERA DEL TÉRMINO DE 180 DÍAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO; 33, APARTADO A, INCISOS A), EN LA PARTE QUE SEÑALA "MENOR A CINCO AÑOS", B), F), H) Y J), ASÍ COMO EL ÚLTIMO PÁRRAFO, DE

LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE; Y 24, FRACCIÓN I, APARTADOS A, EN LA PARTE QUE INDICA "DE MENORES DE CINCO AÑOS DE EDAD", INCISO D), B, EN LA PARTE QUE SEÑALA "DESPUÉS DE LOS PRIMEROS CINCO AÑOS DE EDAD (EXTEMPORÁNEOS)", INCISOS A) Y B), EN LA PARTE QUE SEÑALA "DESPUÉS DE LOS PRIMEROS CINCO AÑOS DE NACIMIENTO", Y C, DE LA TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TIJUANA, TODAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE NOVIEMBRE DE 2017. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: RON SNIPELISKI NISCHLI.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al catorce de noviembre de dos mil diecisiete.

Vistos para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 11/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

1. Presentación de la demanda. El treinta de enero de dos mil diecisiete, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos para las municipalidades de Ensenada, Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate, todas ellas del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete. Como autoridad emisora y promulgadora señaló, respectivamente, a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

2. Registro, turno de la demanda. El treinta y uno de enero 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, registrarla con el número 11/2017, y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

3. Admisión de la demanda. El dos de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la demanda y ordenó dar vista a los Poderes

Legislativo y Ejecutivo de Baja California para que rindieran su informe, y ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República.

4. Informes. El quince de marzo de dos mil diecisiete, los diputados Ignacio García Dworak y Claudia Josefina Agatón Muñoz rindieron el informe en representación del Poder Legislativo del Estado de Baja California, ostentando el carácter de presidente y prosecretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva de la XXII Legislatura del Estado.

5. Al día siguiente, Francisco Rueda Gómez, ostentándose como secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, rindió el informe en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa.

6. Opinión de la Procuraduría General de la República. En el presente asunto no formuló pedimento.

7. Alegatos. El quince de mayo de dos mil diecisiete, se recibieron los alegatos por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Las demás autoridades no formularon alegatos.

8. Cierre de instrucción. Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el dieciséis de mayo de dos mil diecisiete se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ (en adelante ley reglamentaria).

CONSIDERANDO:

9. PRIMERO.—Competencia. 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 los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² 1o. de su ley regla-

¹ "Artículo 68. ...

"Agotado el procedimiento, el Ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado."

² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

mentaria,³ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones generales emitidas y promulgadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California, por considerar que las mismas violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte.

10. SEGUNDO.—Oportunidad. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria,⁵ 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.

11. En el caso, las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones se impugnan fueron publicadas el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis en el Número Especial del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California.

12. Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del primero al treinta de enero de dos mil diecisiete. Por consiguiente, si la demanda se presentó el último día del plazo señalado, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

13. TERCERO.—Legitimación activa. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 59

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

³ "Artículo 10. 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."

⁴ "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."

⁵ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

del mismo ordenamiento legal,⁶ la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

14. En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República, de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.⁷

15. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ y el artículo 18 de su reglamento interno.⁹

16. Por tanto, dicho funcionario acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

17. CUARTO.—Estudio de fondo. Toda vez que en la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna, se procede al análisis del único concepto de invalidez planteado.

18. En dicho concepto, la Comisión Nacional plantea la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones:

⁶ "**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."

⁷ Foja 26 del expediente.

⁸ "**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."

⁹ "**Artículo 18.** (Órgano Ejecutivo) La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

I. El artículo 16, apartado A, incisos f) e i), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

II. El artículo 16, apartado A, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

III. El artículo 33, apartado A, inciso b), de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

IV. El artículo 24, fracción I), apartados A) en su inciso d), y B) en su inciso a), de la Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

19. A su juicio, las disposiciones enunciadas "transgreden el derecho humano a la identidad y a la gratuidad en la emisión de la primera acta de nacimiento ... al establecer tarifas por declarar el nacimiento fuera de los términos estipulados en la propia ley, lo que se configura como un cobro por realizar una declaración extemporánea del nacimiento, lo cual desincentiva el registro oportuno y el cumplimiento del derecho a la identidad."¹⁰

20. Señala también que a pesar de que las normas fiscales exentan el cobro correspondiente al registro y la expedición de la primera acta de nacimiento, se inhibe el derecho a la gratuidad del registro "para aquellas personas que realicen ese registro fuera del plazo que señala (la) ley, lo que desincentiva el registro de las personas, a causa de evitar una sanción de tipo económico."¹¹

21. En este sentido, retoma las consideraciones vertidas por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016, en relación con la inconstitucionalidad de las tarifas por registro extemporáneo, en el sentido de que dicho cobro afecta indirectamente la expedición de la primera acta de nacimiento y, aunque la imposición de dicha tarifa pudiera perseguir un fin legítimo, la consecuencia es que desincentiva el registro por evitar la sanción económica. Asimismo, señala que no existe fundamento constitucional para el cobro por el registro extemporáneo.

¹⁰ Foja 12 del expediente.

¹¹ Foja 14 del expediente.

22. Por estos motivos, estima que se transgreden los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹² transitorio segundo de la reforma del artículo 4o. constitucional, de diecisiete de junio de dos mil catorce;¹³ 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;¹⁴ 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;¹⁵ así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.¹⁶

¹² **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Artículo 4o. (párrafos primero a séptimo)

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. ..."

¹³ **Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

¹⁴ "Artículo 3. **Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica**

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

"Artículo 18. **Derecho al nombre**

"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al deuno (sic) de ellos.

"La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

¹⁵ **Artículo 24**

1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

¹⁶ **Artículo 7**

1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

23. Finalmente, solicita se invaliden todas aquellas normas que se encuentren relacionadas, por cuestión de efectos, con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria.¹⁷

24. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Baja California afirma que las Leyes de Ingresos impugnadas fueron emitidas con estricto apego a derecho y en ejercicio de las facultades que le corresponden, ya que en ellas se estableció la exención de pago por concepto de registro de nacimiento, por lo que debe considerarse que sí cumplen con lo establecido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁸

25. Incluso, afirma que en las Leyes de Ingresos correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil diecisiete se eliminaron o, en su caso, exentaron, las porciones normativas similares a aquellas cuya invalidez fue decretada en la acción de inconstitucionalidad 10/2016.¹⁹

26. Finalmente, señala que el Congreso Local se encuentra facultado para legislar en materia hacendaria y, por tanto, aprobar las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado.

"2. Los Estados partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

"Artículo 8

"1. Los Estados partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

¹⁷ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

¹⁸ Foja 67 del expediente.

¹⁹ En el último párrafo de la foja 67 del expediente se puede leer: "... debe considerarse que las Leyes de Ingresos impugnadas sí cumplen con lo establecido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que se(a) óbice hacer mención a la sentencia de la acción de inconstitucionalidad número 10/2016, ya que en 2017 se eliminaron o en su caso exentaron las porciones normativas similares a las que fue decretada su invalidez."

27. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, al rendir su informe, no formuló manifestaciones con relación al único concepto de invalidez, porque en el mismo no se plantearon violaciones en relación con la promulgación.²⁰

28. Como se puede apreciar, en esencia, la comisión considera que las disposiciones generales impugnadas establecen tarifas por registro extemporáneo, cuya inconstitucionalidad ya fue decretada por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 3/2016, 6/2016, 7/2016, 10/2016 y 36/2016; mientras que el Poder Legislativo niega que las leyes impugnadas sean inconstitucionales por este motivo, ya que en ellas se eliminó o, en su caso, exentó las porciones normativas similares cuya invalidez fue decretada en la acción de inconstitucionalidad 10/2016, en la cual se impugnaron diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate, todos ellos del Estado de Baja California. Por lo mismo, para estudiar la problemática planteada se deben reproducir las mismas consideraciones que el Tribunal Pleno sostuvo al fallar dichos precedentes.

29. De acuerdo con dicho precedente, primero debe acudir al texto del artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución, así como al segundo artículo transitorio del decreto de reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce:

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

²⁰ En la foja 93 del expediente se puede leer: "... las violaciones alegadas son únicamente atribuibles al Congreso del Estado, y el acto cuya invalidez se demandó al Ejecutivo Estatal, esto es, la promulgación de los decretos correspondientes, no se reclamaron por vicios propios, sino como consecuencia de tales violaciones ..."

30. De los preceptos constitucionales citados se obtiene que (i) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar este derecho; (iii) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita; y, (iv) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.²¹

31. Con las disposiciones transcritas, el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce nuestra Constitución, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

32. Tal es el caso del artículo 24.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,²² que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.

33. Obligación que también se prevé en la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**,²³ la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29.²⁴

34. Lo mismo que por la **Convención sobre los Derechos del Niño**,²⁵ que obliga al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños

²¹ En este sentido, el Tribunal Pleno ya se pronunció en sesión de veinticinco de agosto pasado con motivo de la impugnación del artículo 4 del Código Electoral del Estado de México, al resolver, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016.

²² **Artículo 24.**

"1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

"2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

"3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

²³ Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa, y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

²⁴ **Artículo 29.** Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad."

²⁵ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa.

después de su nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de acuerdo con el texto de los artículos 7²⁶ y 8.²⁷

35. Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional señalado es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento es categórica, sin posibilidad alguna de establecer excepciones a la misma.

36. Incluso, en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar al proceso de reforma constitucional del artículo 4o. constitucional, se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;²⁸ sin embargo, esta propuesta se suprimió por la Cámara Revisora, al elevar la gratuidad a rango constitucional, porque en sus propias palabras se quiso "ir más allá de los compromisos internacionales".²⁹

37. Por consiguiente, si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento

²⁶ **Artículo 7.**

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"Los Estados partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

²⁷ **Artículo 8.**

"Los Estados partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

²⁸ En la iniciativa de veintiséis de febrero de dos mil trece, del senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se puede leer: "Los niños y las niñas tienen derecho a identidad legal, acta de nacimiento gratuita por única vez dentro de los 12 meses después del nacimiento ..."

²⁹ En el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (como Cámara Revisora), se puede leer: "Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el 'Proyecto de Modelo de Legislación para Registros Civiles en América Latina', en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que

a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona; por este motivo, el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y las leyes estatales no pueden fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

38. Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

39. En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado, en virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el Registro Civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.

40. De tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos.

41. Partiendo de las anteriores premisas, a continuación se procede a examinar la constitucionalidad de las disposiciones de cada una de las Leyes de Ingresos impugnadas.

I. Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada

42. De esta ley de ingresos se impugnan los incisos f) e i) contenidos en el apartado A del artículo 16, cuyo texto establece:

elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos."

"Artículo 16. Los derechos por servicios que preste el Registro Civil, serán pagados por el usuario sujetándose a la siguiente:

**"Tarifa:
"Unidad de Medida y Actualización
"(UMA) vigente**

"A. Nacimientos:

"a) Registro en horas hábiles dentro de la oficina, con anticipación de 8 días, previa cita.....	Exentos
"b) Registro urgente en horas hábiles dentro de la oficina, menos de 7 días a 48 horas, previa cita.....	6.00 UMA
"c) Registro en hospitales, excepto en instituciones de salud pública los cuales estarán exentos	5.00 UMA
"Para obtener la exención del inciso c), deberán presentar constancia médica al área de trabajo social de la dependencia de DIF municipal; el cual emitirá el estudio socioeconómico correspondiente, y éste a su vez girará oficio al C. Oficial del Registro Civil, para exentar el pago de derechos.	
"c.1. Registro de nacimiento en centro de rehabilitación, ceresos, casas hogar, casas de retiro, tutelar de menores y otros	3.00 UMA
"d) Registro en horas extraordinarias (sábado), dentro de la oficina, con anticipación de 8 días, previa cita	5.00 UMA
"e) Registro a domicilio fuera de la mancha urbana, con anticipación de 8 días, previa cita:	
"a) En horas hábiles.	12.00 UMA
"b) En horas inhábiles.....	27.00 UMA
"f) Registro de nacimientos <u>fuera del término de 6 meses</u>...	4.00 UMA
"g) Inscripción de registro de nacimientos ocurridos en territorio extranjero, en 'campaña colectiva'	7.5 UMA

"h) Inscripción de nacimientos de personas nacidas en el extranjero	14.00 UMA
"i) Registro de nacimientos de personas <u>nacidas fuera del Municipio, después de 6 meses</u>	8.00 UMA
"j) Registro de nacimiento dentro del programa 'Jornadas del Registro Civil', en horas inhábiles, dentro de la oficina.	Exento
"k) Registro en institución de salud, en módulo de Registro Civil, dentro de los quince días de nacido	Exento
"l) Declaratoria de hechos, para registros de nacimientos extemporáneos en campaña.....	1.00 UMA
"m) Inscripción de nacimiento urgente, de personas nacidas en el extranjero.....	24.00 UMA
"n) Exento de pago a registros extemporáneos, de niños que registra la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia.....	Exento

[Énfasis añadido]

43. De la lectura de los incisos impugnados se advierte que el legislador de Baja California contempló en su redacción el cobro de un derecho por registro extemporáneo: en el primero de ellos cuando el registro de nacimiento se lleve a cabo fuera del término de seis meses [inciso f)], siendo que el mismo ha quedado proscrito en el orden jurídico nacional; en el segundo de ellos con una tarifa mayor para personas que nacieron fuera del Municipio que soliciten su registro en el mismo supuesto [inciso i)], lo cual es inconstitucional, además, por discriminación, ya que establece una tarifa diferenciada para las personas por su lugar de nacimiento.

44. En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado en relación con los incisos f) e i) contenidos en el apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, se debe declarar su invalidez. Resulta directamente aplicable al caso el precedente de la acción de inconstitucionalidad 10/2006, en la que se invalidaron disposiciones de idéntico contenido a las que se controvirtieron en el presente asunto.

II. Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito

45. De esta Ley de Ingresos se impugna el inciso g) contenido en el apartado A del artículo 16, cuyo texto establece:

"**Artículo 16.** Los derechos por servicios que preste el Registro Civil, serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente:

"...

"A. Nacimientos:

"a) Registro en horas hábiles dentro de las oficinas.....	Exento
"b) Registro en horas extraordinarias dentro de las oficinas.....	2.00 veces
"c) Registro en instituciones públicas de salud	Exento
"d) Registro a domicilio en horas hábiles	5.00 veces
"e) Registro a domicilio en horas extraordinarias	15.00 veces
"f) Registro de nacimientos ocurrido fuera del Municipio.....	2.00 veces
"g) Registro de nacimientos y reconocimientos fuera del término de 180 días.....	<u>2.00 veces</u>
"h) Inscripción de nacimientos de personas nacidas en el extranjero.....	10.00 veces
"i) Reconocimiento de hijo (acta separada).....	2.00 veces
"j) Registro de nacimientos en horas extraordinarias dentro de la oficina o en horas hábiles o extraordinarias a domicilio, así como reconocimientos en horas hábiles o extraordinarias dentro o fuera de domicilio de las oficinas, aun fuera del término de 180 días, ambos dentro del programa 'Jornadas del Registro Civil.'	<u>\$1.00</u>
"k) Por búsqueda de datos o antecedentes por año o por cada periodo de 5 años; cuando se realice únicamente como requisito previo a lo establecido en el inciso j.....	\$1.00

"En los supuestos enumerados con los incisos d y e de este apartado se causarán honorarios del oficial del Registro Civil de acuerdo al tabulador contenido en este artículo."

[Énfasis añadido]

46. De la lectura del inciso impugnado [inciso g)], este Tribunal Pleno advierte que el legislador de Baja California contempló en su redacción el cobro de un derecho por registro extemporáneo cuando el mismo se lleve a cabo fuera del término de ciento ochenta días, a pesar de que el mismo resulta inconstitucional, como ya fue señalado anteriormente.

47. Por consiguiente, también en este caso resulta fundado el concepto de invalidez planteado en relación con el inciso g) contenido en el apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito. Resulta directamente aplicable al caso el precedente de la acción de inconstitucionalidad 10/2006, en la que se invalidó una disposición de idéntico contenido a la que se controvertió en el presente asunto.

III. Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate

48. De esta Ley de Ingresos se impugna el inciso b) contenido en el apartado A del artículo 33, cuyo texto establece:

"Artículo 33. Los derechos por servicios que preste el Registro Civil, serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente:

"A. Nacimiento:

"a) Registro dentro de la oficina en horas hábiles <u>menor a cinco años</u>	Exento
"b) Registro dentro de la oficina en horas hábiles mayor a cinco años cumplidos	\$800.40
"c) Registro a domicilio en horas hábiles.	\$320.16
"d) Registro a domicilio en horas inhábiles	\$960.48
"e) Campaña del Registro Civil y/o DIF municipal.....	Exento

"f) Registro en institución de salud en módulo de Registro Civil.	\$160.08
"g) Registro en institución de salud por enfermedad infantil o maternal.	Exento
"h) Inscripción de nacimiento de persona nacida en el extranjero mayor de dieciocho años	\$1,120.56
"i) Registro de nacimiento ocurrido fuera del Municipio dentro de 180 días.	Exento
"j) Inscripción de nacimiento de persona nacida en el extranjero menor de dieciocho años.....	\$560.28

"Los incisos h) y j) dentro de los meses febrero y marzo contarán con un descuento de cincuenta por ciento, en base al 'Programa Ahorro'."

[Énfasis añadido]

49. De la lectura del inciso impugnado [inciso b)], este Tribunal Pleno advierte que el legislador de Baja California contempló en su redacción el cobro de un derecho por registro extemporáneo para las personas que tengan más de cinco años cumplidos, a pesar de que ya se ha dicho, de forma reiterada, que el mismo resulta inconstitucional.

50. Por tanto, también en este caso resulta fundado el concepto de invalidez planteado en relación con el inciso b) contenido en el apartado A del artículo 33 de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate. Resulta directamente aplicable al caso, el precedente de la acción de inconstitucionalidad 10/2006, en la que se invalidó una disposición de idéntico contenido a la que se controvirtió en el presente asunto.

IV. Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana.

51. De este ordenamiento se impugna el inciso d) del apartado A) y el inciso a) del apartado B) en los que se divide la fracción I del artículo 24, cuyo texto señala:

"Artículo 24. Los derechos por servicios que prestan las oficialías del Registro Civil, serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente:

"Tarifa

Unidad de medida y actualización vigente

"I. Nacimientos:

"A) Registro de nacimiento de menores de cinco años de edad (ordinario)

"a) En horas hábiles dentro de las oficinas.....	Exento
"b) En instituciones de salud en módulo del Registro Civil	Exento
"c) En instituciones públicas o privadas de salud por enfermedad infantil o maternal	Exento
"d) <u>Ocurridos fuera del Municipio</u>	<u>3.50 veces</u>
"e) Inscripción de registro de nacimiento ocurrido en territorio extranjero.....	15.00 veces

"B) Registro de nacimientos después de los primeros cinco años de edad (extemporáneos):

"a) <u>Nacimientos. Registro después de los primeros cinco años de la fecha de nacimiento</u>	2.75 veces
"b) Nacimientos. Registro <u>después de los primeros cinco años de nacimiento</u> en 'campaña colectiva' de registros	Exento
"c) En instituciones de salud, públicas o privadas, por enfermedad infantil o maternal.....	Exento

"C) Inscripción de registro de nacimientos ocurridos en territorio extranjero, en 'Campaña Colectiva' con 50% de descuento (una vez por año)

7.50 veces

[Énfasis añadido]

52. De la lectura de los apartados transcritos se advierte, en primer lugar, una distinción atendiendo a la edad de la persona que se va a registrar:

por un lado, a los menores de cinco años de edad les aplicará el apartado A); mientras que a los mayores de cinco, el B); incluso, en este último apartado se precisa que estos últimos son registros de nacimiento extemporáneos.

53. En segundo lugar, se aprecia que la exención del cobro de derechos por el registro de nacimiento se garantiza, tanto en los incisos a), b) y c) del apartado A), como en los incisos b) y c) del apartado B); sin embargo, el inciso d) del primer apartado y el inciso a) del segundo establecen, respectivamente, el cobro de un derecho por llevar a cabo el registro cuando el nacimiento ocurrió fuera del Municipio y después de los primeros cinco años de la fecha de nacimiento. En consecuencia, como el registro extemporáneo ha quedado proscrito, la distinción cronológica entre ambos apartados resulta inconstitucional.

54. Por tanto, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado en relación con el inciso d), contenido en el apartado A) y el inciso a), contenido en el apartado B), ambos de la fracción I del artículo 24, se debe declarar su invalidez.

55. QUINTO.—Efectos. En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,³⁰ procede declarar la invalidez de las siguientes disposiciones:

I. El artículo 16, apartado A, incisos f) e i), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

II. Artículo 16, apartado A, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

III. Artículo 33, apartado A, inciso b), de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

IV. Artículo 24, fracción I, apartados A), inciso d), B), inciso a), de la Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana, Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

³⁰ **Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

56. Asimismo, por violar el derecho a la gratuidad del registro de nacimiento y la expedición de la primera acta de nacimiento, con base en el criterio del Tribunal Pleno, contenido en la tesis P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.",³¹ la declaratoria de invalidez debe hacerse extensiva a las siguientes disposiciones en vía de consecuencia:

Del artículo 16, apartado A, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

I. Los incisos c), c.1., porque el servicio debe ser gratuito en los lugares en los que la propia autoridad determine establecer sus oficinas o brindar sus servicios;

• El subinciso c.1., además, por discriminatorio, ya que se prevén supuestos en los cuales las personas no pueden acceder a la gratuidad en los términos del inciso a) del mismo apartado; y al señalar el término "y otros", por discrecional, ya que deja al arbitrio de la autoridad determinar en qué casos se cobrará el derecho en cuestión;

³¹ **Tesis P./J. 53/2010:** "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1564, número de registro digital: 164820.

II. El inciso e), en la parte que señala "fuera de la mancha urbana", por permitir al aplicador de la norma discrecionalidad en el cobro de los montos que indica, al no existir un parámetro o regla que defina qué debe entenderse por el concepto de "mancha urbana";

III. El inciso l), por establecer el cobro de un derecho por la declaratoria de hechos para registros de nacimientos extemporáneos, de tal forma que si el cobro por el registro extemporáneo es inconstitucional, este trámite también lo es por ser accesorio de aquél;

IV. El inciso n), porque no tiene ningún sentido que subsista la referencia a la exención de pago para los registros que lleve a cabo la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia;

V. El inciso k), porque condicionó la exención del cobro por el registro de nacimiento a un plazo de quince días, el cual no tiene razón alguna de ser por la gratuidad que debe tener en cualquier tiempo el registro de nacimiento; y,

VI. Los incisos g), h) y m), por no garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y, además, por discriminar a las personas por su lugar de nacimiento.

Del artículo 16, apartado A, de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

I. Los incisos f) y h), por no garantizar la universalidad del registro, al establecer un cobro por el trámite a quienes hayan nacido fuera del Municipio o en el extranjero; y,

II. El inciso j), en la parte que señala "aun fuera del término de 180 días", ya que condiciona la exención del cobro por el registro de nacimiento a un plazo, el cual no tiene razón alguna de ser por la gratuidad que debe tener en cualquier tiempo el registro de nacimiento.

Del artículo 33, apartado A, de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

I. El inciso a), en la parte que señala "menor a cinco años", ya que se condiciona la exención del cobro por el registro de nacimiento a un plazo;

II. El inciso f), debido a que no existe razón alguna que justifique dicho cobro, ya que al hacerse en un módulo del Registro Civil debería aplicarse la exención prevista para los registros que se llevan a cabo en sus propias oficinas;

III. Los inciso h) y j), por discriminar a las personas por su lugar de nacimiento, en tanto ambos contemplan el cobro de derechos por llevar a cabo el registro para personas nacidas en el extranjero, sólo que el primer inciso es para mayores de edad, mientras que el segundo es para menores de edad; y,

IV. El último párrafo por contemplar un descuento para los incisos h) y j), que son inconstitucionales.

Del artículo 24, fracción I, de la Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana, Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

I. El apartado A), en la parte que indica "de menores de cinco años de edad", por establecer la distinción para llevar a cabo el cobro de derechos por registro extemporáneo;

II. El apartado B), en la parte que señala "después de los primeros cinco años de edad (extemporáneos)", así como su inciso b), en la parte que señala "después de los primeros cinco años de nacimiento", ya que se condiciona la exención del cobro por el registro de nacimiento a un plazo; y,

III. El apartado C), por no garantizar la universalidad del derecho a la identidad y ser discriminatorio por el lugar de nacimiento.

57. La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California, la cual deberá notificarse también a los Municipios de Ensenada, Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

58. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Poder Legislativo del Estado de Baja California deberá abstenerse de establecer derechos por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento en su legislación, ya sea en el Código Fiscal del Estado o en las Leyes de Ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.

59. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 16, apartado A, incisos f) e i), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada; 16, apartado A, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito; 33, apartado A, inciso b), de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate; y 24, fracción I, apartados A), inciso d), y B), inciso a), de la Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana, todas del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

TERCERO.—Se declara la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 16, apartado A, incisos c), subinciso c.1., e), en la porción normativa "fuera de la mancha urbana", g), h), k), l), m) y n), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada; 16, apartado A, incisos f), h) y j), en la parte que indica "aun fuera del término de 180 días" de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito; 33, apartado A, incisos a), en la parte que señala "menor a cinco años", f), h) y j), así como el último párrafo, de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate; y, 24, fracción I, apartados A), en la parte que indica "de menores de cinco años de edad", B), en la parte que señala "después de los primeros cinco años de edad (extemporáneos)", así como de su inciso b), en la parte que señala "después de los primeros cinco años de nacimiento", y C) de la Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana, todas del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete.

CUARTO.—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 Baja California, y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Ensenada, Tijuana, Playas de Rosarito y Tecate, todos del Estado de Baja California y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, 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 activa.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 16, apartado A, incisos f) e i), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 16, apartado A, inciso g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, 33, apartado A, inciso b), de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate, y 24, fracción I, apartados A), inciso d), y B), inciso a), de la Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana, todas del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de diversos preceptos adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez de diversos preceptos adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 16, apartado A, incisos k), l) y n), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 16, apartado A, inciso j), en la porción normativa "aun fuera del término

de 180 días", de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, 33, apartado A, incisos a), en la porción normativa "menor a cinco años", así como el párrafo último, de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate, y 24, fracción I, apartados A), en la porción normativa "de menores de cinco años de edad", y B), en la porción normativa "después de los primeros cinco años de edad (extemporáneos)", así como de su inciso b), en la porción normativa "después de los primeros cinco años de nacimiento", de la Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de diversos preceptos adicionales, Piña Hernández por la invalidez de diversos preceptos adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 16, apartado A, incisos c), subinciso c.1., e), en la porción normativa "fuera de la mancha urbana", g) y h), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 16, apartado A, incisos f) y h), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, y 33, apartado A, incisos f), h) y j), de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de diversos preceptos adicionales, Piña Hernández por la invalidez de diversos preceptos adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 16, apartado A), inciso m), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada. Los Ministros Pardo Rebolledo y Medina Mora I. votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de diversos preceptos adicionales, Piña Hernández por la invalidez de diversos preceptos adicionales, Medina Mora I., Laynez Potisek, y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 24, fracción I, apartado C), de la Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana. Los Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra.

Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández se pronunciaron por la invalidez adicional de los artículos 16, apartado A, incisos b) y d), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 16, apartado A, incisos b), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, 33, apartado A, incisos c) y d), de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate, y 24, fracción I, apartados A), incisos d) y e), y B), en su totalidad, de la Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tijuana; además, anunciaron sendos votos particulares en relación con esos preceptos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, en su parte segunda, consistente en 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 Baja California.

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 quinto, relativo a los efectos, en su parte tercera, consistente en vincular al futuro al Congreso del Estado de Baja California a no emitir una norma de vigencia anual con el mismo vicio de inconstitucionalidad detectado en este asunto. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 9 de marzo de 2018 a las 10:12 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 12 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. INCOMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, 32, 33 Y 41 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO PENAL EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

II. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIR LAS NORMAS RELATIVAS A MEDIDAS DE PROTECCIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, 32, 33 Y 41 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO PENAL EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

III. DELINCUENCIA ORGANIZADA. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN RELACIÓN CON ESE DELITO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO PENAL EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

IV. DERECHO DE PROTECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO PENAL. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO LO LIMITA NI LO RESTRINGE EN FUNCIÓN DEL DELITO QUE SE PERSIGUE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 49 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO PENAL EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, 32, 33, 41 Y 49 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO PENAL EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 102/2014. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 16 DE MAYO DE 2017. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. ENCARGADA DEL ENGROSE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **dieciséis de mayo de dos mil diecisiete**.

VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el diecisiete de octubre de dos mil catorce, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 27, 32, 33, 41 y 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, publicados en el Periódico Oficial de la entidad el diecisiete de septiembre de dos mil catorce.

SEGUNDO.—**Admisión.** Mediante proveído de veinte de octubre de dos mil catorce, 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 de veintiuno del mes y año citados, admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí para que rindieran su informe respectivo.

TERCERO.—**Contestaciones de la demanda.** En acuerdos de veinticuatro y veintiséis de noviembre de dos mil catorce, la Ministra Instructora tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí, rindiendo el informe que les fue solicitado. Además, en cada proveído puso los autos a la vista de las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.

CUARTO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de cinco de enero de dos mil quince, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de que se elaborara 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 c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, en relación con la vigencia del inciso c), de la fracción II del artículo 105, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley para

la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

La Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el diecisiete de septiembre de dos mil catorce. Siendo así, el plazo de treinta días naturales, previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia,¹ para promover la acción de inconstitucionalidad, transcurrió del dieciocho de septiembre al diecisiete de octubre, por lo que si en esta última fecha, se presentó el escrito mediante el cual se promueve la presente acción de inconstitucionalidad, resulta oportuna su presentación.

TERCERO.—**Legitimación.** En el caso, suscribe la demanda Jesús Murillo Karam, en su carácter de procurador general de la República, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación del Presidente de la República.²

Dicho funcionario está legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General y décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de febrero de dos mil catorce, en relación con la vigencia del inciso c), de la fracción II del artículo 105, supuesto normativo que se actualiza, toda vez que en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 27, 32, 33, 41 y 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, por considerar que vulneran derechos fundamentales.

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** El procurador general de la República formuló los siguientes conceptos de invalidez:

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 23 del expediente.

a) Presunta inconstitucionalidad de los artículos 27, 32 y 33 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, por contravenir el artículo 20, apartado C, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Los artículos cuestionados son inconstitucionales, en virtud de que restringen la facultad del Ministerio Público para otorgar las medidas de protección, pues conforme al artículo 20, apartado C, fracción V, de la Constitución Federal, la obligación de garantizar la protección de las personas involucradas en el proceso penal recae en el Ministerio Público; en cambio, la función del órgano jurisdiccional es sólo de vigilancia en su cumplimiento, mas no de autorización.

Sostiene que las normas reclamadas al establecer que el Juez es el órgano competente para dictar las medidas de protección a solicitud del Ministerio Público, violan este derecho, pues las referidas medidas deben poder adoptarse desde que el Ministerio Público, en su calidad de autoridad investigadora, toma conocimiento de los hechos.

Afirma que la presente vía se endereza únicamente en cuanto a las denominadas medidas de protección especiales establecidas en el artículo 18 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, en tanto que las medidas de protección procesales, regulan las denominadas medidas de resguardo a la identidad, las cuales sí requieren de autorización judicial, por tanto considerando que los artículos impugnados no hacen distinción en cuanto a qué medidas de protección se refieren, se transgrede el orden constitucional mexicano.

b) Presunta inconstitucionalidad de los artículos 27 y 41 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, por violación al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Los artículos 27 y 41 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, invaden la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión al regular aspectos procesales, pues la primera norma dispone que las medidas de protección tendrán una duración máxima de un año, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas y la segunda norma, indica que, cuando el Juez de Control impone una medida de protección, ésta puede ser revisada por el tribunal de enjuiciamiento, con el fin de mantenerla, modificarla o suprimirla.

De acuerdo con los artículos 73, fracción XXI, inciso c), constitucional y segundo transitorio del decreto de nueve de octubre de dos mil trece, las entidades federativas, incluyendo el Estado de San Luis Potosí, ya no pueden seguir expidiendo legislación alguna en materia procesal penal.

c) Presunta inconstitucionalidad del artículo 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, en las porciones normativas que dicen exclusivamente delitos graves o delincuencia organizada, por contravenir al artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional.

La porción normativa impugnada resulta inconstitucional, toda vez que, con base en el artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional, la facultad para normar lo relativo a la materia de delincuencia organizada es exclusiva del ámbito federal.

Además, el precepto reclamado vulnera el artículo 20, apartado C, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Federal, al limitar el derecho de protección a las víctimas en los casos de delitos graves.

QUINTO.—Contestación del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. El presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado realizó diversas manifestaciones en el sentido de que deben desestimarse los conceptos de invalidez. (fojas 58 a 68 del expediente)

SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí. El procurador general de Justicia del Estado de San Luis Potosí expuso diversas manifestaciones a favor de la validez de las normas impugnadas. (fojas 140 a 143 del expediente)

SÉPTIMO.—Causas de improcedencia. Dado que no se hicieron valer causas de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que pueda actualizarse alguna, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

OCTAVO.—Presunta inconstitucionalidad de los artículos 27, 32, 33 y 41 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, por contravenir el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. De conformidad al artículo 71

de la ley reglamentaria de la materia,³ este Tribunal Pleno considera que los artículos 27, 32, 33 y 41 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, publicada en el periódico oficial de la entidad el diecisiete de septiembre de dos mil catorce, son violatorios del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el Congreso de dicha entidad federativa excedió su marco competencial al legislar en una materia respecto de la cual no está facultado.

Los artículos referidos cuya invalidez se demanda establecen:

"Artículo 27. Duración de las medidas de protección.

"Las medidas de protección tendrán una duración máxima de un año, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas y las mismas serán decretadas por el órgano jurisdiccional correspondiente, determinando las circunstancias de modo, lugar y tiempo de acuerdo con la evaluación que realice el Juez o Jueza competente que conozca el caso y previa opinión del Ministerio Público, sin perjuicio del derecho de defensa del imputado o imputada, acusado o acusada. En tanto se aprueba la prórroga antes señalada se mantendrán las medidas de protección.

"La prórroga de las medidas de protección será acordada de oficio por el órgano jurisdiccional, o a solicitud del Ministerio Público, de la víctima, testigo y demás sujetos procesales amparados por la medida."

"Artículo 32. Oportunidad.

"Las medidas de protección previstas en esta ley serán solicitadas por el Ministerio Público desde la fase de investigación y hasta que concluya el

³ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de enero de 2015)

"Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. 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.

(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

"Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."

proceso, y las mismas serán decretadas por el órgano jurisdiccional competente, determinando las circunstancias de modo, lugar y tiempo en que deberán aplicarse.

"En los casos en los que aún no se haya iniciado la investigación, cuando lo considere necesario, el Ministerio Público solicitará al órgano jurisdiccional que decrete una medida de protección a la víctima del delito o testigos, cuando éstos así lo requieran, a efecto de garantizar su integridad física y la de sus familiares, con ocasión a la futura presentación de la denuncia o aportación de información sobre el hecho punible."

"Artículo 33. Órgano jurisdiccional competente.

"La competencia para dictar las medidas de protección previstas en la presente ley corresponderá, previa solicitud del Ministerio Público, al órgano jurisdiccional competente."

"Artículo 41. Valoración de las medidas adoptadas.

"El tribunal de juicio en la oportunidad en la que deba declararse abierto el debate, luego de oír a las partes se pronunciará en forma motivada sobre la procedencia de mantener, modificar o suprimir todas o algunas de las medidas de protección de las víctimas, testigos y demás sujetos procesales, acordadas por el Juez o Jueza de control.

"El tribunal de juicio se pronunciará en forma motivada sobre la adopción de nuevas medidas de protección que considere necesarias con la finalidad de salvaguardar la vida e integridad física de las víctimas, testigos y demás sujetos procesales, para lo cual habrá valorado con anterioridad, las circunstancias que pudieran justificar la adopción de tales medidas, previa opinión del Ministerio Público.

"Contra la decisión que dicte el tribunal de juicio procederá recurso (sic) revocación."

La primera norma transcrita dispone que las medidas de protección tendrán una duración máxima de un año, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas. Asimismo, establece que la prórroga de las medidas de protección será acordada de oficio por el órgano jurisdiccional, o a solicitud del Ministerio Público, de la víctima, testigo y demás sujetos procesales amparados por la medida.

Los artículos 32 y 33 tildados de inconstitucionales establecen la oportunidad para solicitar las medidas de protección y el órgano competente para dictarlas.

Finalmente, el artículo 41, indica que, cuando el Juez de Control impone una medida de protección, ésta puede ser revisada por el tribunal de enjuiciamiento, con el fin de mantenerla, modificarla o suprimirla.

Este Tribunal Pleno estima que es esencialmente **fundado** el concepto de invalidez planteado.

Para exponer las razones que respaldan la conclusión apuntada, es necesario conocer la naturaleza y los fines que el Poder Reformador le imprimió al proceso penal.

Cabe señalar que, en relación con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución, este Tribunal ya se ha pronunciado al resolver, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 12/2014,⁴ por lo que el estudio se hará atendiendo a dicho precedente.

Para lo cual, es conveniente tener presente el texto del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

(Reformado, D.O.F. 2 de julio de 2015)

"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.

"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.

⁴ Resuelta el 7 de julio de 2015.

"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; ..."

De conformidad con este precepto, cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias 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 constitucional tuvo 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.

Así pues, la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los Estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advierte que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, han quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio,⁵ dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el

⁵ "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.

"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."

nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

De acuerdo con lo anterior, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se faculta de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan.

Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

Esto se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,⁶ conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento de su inicio.

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la citada atribución, 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 pueda

⁶ "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."

exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.⁷

De acuerdo con su artículo 2o. el objeto del código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos,⁸ por lo que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, 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.⁹

En el caso particular, los artículos impugnados regulan las medidas de protección dentro del procedimiento penal, no obstante que en el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente en los artículos 137 y 139, se establecen los supuestos legales relativos a la duración, oportuni-

⁷ 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."

⁸ "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."

⁹ "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."

dad, órgano competente y valoración, por lo que es evidente que se invadió la competencia del Congreso de la Unión, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí.	Código Nacional de Procedimientos Penales.
<p>"Artículo 27. Duración de las medidas de protección.</p> <p>"Las medidas de protección tendrán <u>una duración máxima de un año</u>, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas y las mismas serán decretadas por el órgano jurisdiccional correspondiente, determinando las circunstancias de modo, lugar y tiempo de acuerdo con la evaluación que realice el Juez o Jueza competente que conozca el caso y previa opinión del Ministerio Público, sin perjuicio del derecho de defensa del imputado o imputada, acusado o acusada. En tanto se aprueba la prórroga antes señalada se mantendrán las medidas de protección.</p> <p>"La prórroga de las medidas de protección será acordada de oficio por el órgano jurisdiccional, o a solicitud del Ministerio Público, de la víctima, testigo y demás sujetos procesales amparados por la medida."</p> <p>"Artículo 32. Oportunidad</p> <p>"Las medidas de protección previstas en esta ley serán <u>solicitadas por el Ministerio Público desde la fase de</u></p>	<p>"Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias.</p> <p>"La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá <u>una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días</u>.</p> <p>"Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos.</p> <p>"Artículo 137.</p> <p><u>"El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplica-</u></p>

<p><u>investigación y hasta que concluya el proceso, y las mismas serán decretadas por el órgano jurisdiccional competente</u>, determinando las circunstancias de modo, lugar y tiempo en que deberán aplicarse.</p> <p>"En los casos en los que aún no se haya iniciado la investigación, cuando lo considere necesario, el Ministerio Público solicitará al órgano jurisdiccional que decrete una medida de protección a la víctima del delito o testigos, cuando éstos así lo requieran, a efecto de garantizar su integridad física y la de sus familiares, con ocasión a la futura presentación de la denuncia o aportación de información sobre el hecho punible."</p> <p>"Artículo 33. Órgano jurisdiccional competente.</p> <p>"La competencia para dictar las medidas de protección previstas en la presente ley corresponderá, previa solicitud del Ministerio Público, al órgano jurisdiccional competente."</p> <p>"Artículo 41. Valoración de las medidas adoptadas.</p> <p>"El tribunal de juicio en la oportunidad en la que deba declararse abierto el debate, luego de oír a las partes se pronunciará en forma motivada sobre la procedencia de mantener, modificar o suprimir todas o algunas de las medidas de protección de las víctimas, testigos y demás sujetos procesales, acordadas por el Juez o Jueza de control.</p>	<p>ción de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido.</p> <p>"Son medidas de protección las siguientes: "..."</p> <p>"Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el Juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes."</p>
--	---

<p>"El tribunal de juicio se pronunciará en forma motivada sobre la adopción de nuevas medidas de protección que considere necesarias con la finalidad de salvaguardar la vida e integridad física de las víctimas, testigos y demás sujetos procesales, para lo cual habrá valorado con anterioridad, las circunstancias que pudieran justificar la adopción de tales medidas, previa opinión del Ministerio Público."</p>	
---	--

Precisado lo anterior, debe considerarse que el Congreso Local invadió la competencia del Congreso de la Unión al emitir los artículos impugnados de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, con los cuales se pretende regular la vigencia, oportunidad, así como la cancelación, modificación o ratificación de las medidas de protección.

Conviene recordar que este Tribunal Pleno ya ha establecido que el artículo Octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales¹⁰ 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 permita dar efectividad a lo dispuesto en dicho código, es decir, si y sólo si constituye un medio para la consecución de sus fines.

En efecto, 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 de ningún modo autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas imprevistas en el propio código, o bien, a recomponer las ya existentes con nuevas condiciones para su realización, tales como serían, por ejemplo, la introducción de más o menos requisitos para su ejecución; distintos plazos para

¹⁰ 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."

su dictado, tratándose de facultades, o para su ejercicio, tratándose de derechos; la ampliación o disminución de sus destinatarios; el establecimiento de nuevos medios de defensa; la ampliación o reducción de los supuestos de procedencia de los recursos ya instituidos; la asignación o redistribución de competencias; y con cualquiera otra modalidad cuyo fin desborde la idea de servir de vehículo para materializar lo ordenado por la codificación nacional procedimental penal.

Además, debe tenerse presente que 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 se pudiera implementar, verbo este último en el que semánticamente reside la noción de "**Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo.**"; significado que pone freno a la libertad del legislador para pretender perfeccionar el contenido del Código Nacional, porque esto llevaría nuevamente al indeseado rompimiento de la uniformidad normativa que se quiso alcanzar, pues si bien como toda obra legal el texto del código es perfectible, o podría requerir en un futuro de ajustarse 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 8 de octubre de 2013, 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: a) Una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos; b) Condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal, coherente, articulada e integral; c) Una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia; d) Mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país; e) Una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y, f) Criterios judiciales más homogéneos.

En este orden de ideas, en el caso de las disposiciones impugnadas, no pueden considerarse normas complementarias, en términos del artículo octavo transitorio mencionado, pues en ellas se regulan las medidas de protección, como el plazo, la duración, así como el órgano competente para dictarlas, por lo que de ninguna manera se está legislando sobre cuestiones propiamente instrumentales para la implementación del Código Nacional, sino que más

bien se volvieron a redactar disposiciones, con distintos matices, que ya fueron objeto de regulación en la legislación única en materia procedimental penal.

Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno constata que los artículos 27, 32 y 33 y 41 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí vulneran el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, toda vez que el legislador local no tiene facultad para emitir disposiciones adjetivas penales y los referidos artículos establecen las medidas de protección procedentes en el procedimiento penal.

En ese sentido, procede declarar la invalidez de los artículos 27, 32, 33 y 41 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, publicadas en el Periódico Oficial Local el diecisiete de septiembre de dos mil catorce.

Este Alto Tribunal ha resuelto en forma similar al conocer de los siguientes asuntos:

"No. de expediente	Sesión	Legislación estatal impugnada	Votación
106/2014	28 marzo 2016	Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima.	Unanimidad de 10 votos.
29/2015	11 abril 2016	Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas.	Unanimidad de 10 votos."

NOVENO.—Presunta inconstitucionalidad del artículo 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí.

De igual manera, se estima fundado el concepto de invalidez relativo a la inconstitucionalidad del artículo 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, por contravenir al artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional.

El artículo 49 cuestionado a la letra dispone:

"Artículo 49. Procedencia del programa.

"El programa tendrá aplicación exclusivamente para aquellos casos en los que se encuentren relacionadas personas que estén en una situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en un procedimiento penal que verse sobre delitos graves o delincuencia organizada.

"El programa establecerá cuando menos los requisitos de ingreso, terminación, mecanismos de protección para la persona, así como los apoyos para solventar sus necesidades personales básicas cuando por su intervención en el procedimiento penal así se requiera."

La parte actora afirma que el artículo 49 impugnado resulta inconstitucional, toda vez que, con base en el artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional, la facultad para normar lo relativo a la materia de delincuencia organizada es exclusiva del ámbito federal.

En cuanto a este planteamiento, debe señalarse que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2014 y su acumulada 21/2014, el doce de mayo de dos mil quince, determinó lo siguiente:

"En cuanto a la materia de delincuencia organizada, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2013, determinó que:

"De conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal, la competencia constitucional para legislar en materia de delincuencia organizada corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, órgano que al reglamentar dicho precepto constitucional, emitió una ley de carácter federal, con lo que eliminó la posibilidad de que las entidades federativas puedan normar sobre dicha materia, ya sea sustantiva o adjetivamente, pues a diferencia de una ley general, en aquélla no es dable establecer una habilitación legislativa en favor de las entidades.

"a) La regulación de la delincuencia organizada se federalizó, la cual está definida por el artículo 16 constitucional como '*una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia,*' en sí misma constituye un tipo penal autónomo¹¹ en términos del artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada reglamentaria de la materia.¹²

¹¹ Según lo consideró la Primera Sala de este Alto Tribunal, especializada en materia penal, al resolver el amparo en revisión 740/2011, cuyo criterio se comparte por este Pleno.

¹² "Artículo 2o. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer

"b) Conforme a los artículos 3o.,¹³ en relación con el 2o., fracción V, de la citada ley federal, los delitos expresamente previstos en dicha fracción, serán del conocimiento de la autoridad federal, cuando además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerza la facultad de atracción. En caso contrario, esto es, cuando no se ejerza la facultad de atracción, la parte operativa corresponderá a las entidades federativas.

alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

"I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 a 139 Ter, financiamiento al terrorismo y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; el previsto en la fracción IV del artículo 368 Quáter en materia de hidrocarburos; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

"II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

"III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;

"IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 bis de la Ley General de Salud;

"V. 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; asalto, previsto en los artículos 286 y 287; tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 ter, y robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

"VI. Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el título segundo de la Ley General para Combatir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34 y sus respectivas tentativas punibles.

"VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹³ "Artículo 3o. Los delitos a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo anterior, que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta ley.

"Los delitos señalados en las fracciones V y VII de dicho artículo lo serán únicamente si, además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerce la facultad de atracción. En este caso, el Ministerio Público de la Federación y las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer de tales delitos. Bajo ninguna circunstancia se agravarán las penas previstas en las legislaciones de las entidades federativas."

"c) Sin embargo, toda vez que desde la Constitución Federal se reservó la facultad legislativa en la materia a la Federación, el margen de actuación por parte de las autoridades de las entidades federativas en las hipótesis de la fracción V a que se hizo referencia, se encuentra limitado a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de esos delitos, sin que puedan legislar al respecto."

Dicho asunto se aprobó de la siguiente manera:

"Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría, Silva Meza obligado por la mayoría, Medina Mora I. obligado por la mayoría, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán con precisiones y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su segunda parte concerniente al sistema de distribución competencial entre la Federación y las entidades federativas en materia de delincuencia organizada."

Atendiendo al criterio transcrito, debe declararse la invalidez del artículo 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, toda vez que el Legislador Local estableció que el programa tendrá aplicación exclusivamente para aquellos casos en los que se encuentren relacionadas personas que estén en una situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en un procedimiento penal que verse sobre delitos graves o delincuencia organizada.

Ello es así, en virtud de que 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 materia de delincuencia organizada, al haber quedado reservada exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho.

Por otra parte, este Tribunal Pleno determina que también es fundado el argumento de la parte actora en cuanto a que el artículo 49 impugnado es violatorio de lo previsto por el diverso 20, apartado C, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se limita el derecho constitucional a la protección en el proceso penal a ciertos casos, no obstante que la Carta Magna no distingue entre la clase de delitos para proceder a la protección.

En efecto, el artículo 20, apartado C, fracción V, párrafo segundo, constitucional establece:

"Artículo 2o.

" ...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"N. de E. En relación con la entrada en vigor del presente párrafo, ver artículo primero transitorio del Decreto publicado en el D.O.F. de 14 de julio de 2011, que modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 14 de julio de 2011)

"V. ...

"El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los Jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación; ..."

De la lectura de la disposición constitucional se desprende que no existe limitación ni restricción de la protección en el proceso penal en función del delito que se persigue, en cambio, el artículo 49 de la legislación local impugnada establece que las personas podrán formar parte del programa de protección sólo si el proceso está relacionado con un delito grave o con delincuencia organizada.

Lo anterior conduce a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a determinar que el artículo impugnado es inconstitucional al condicionar el derecho a la protección de las personas que intervienen en el procedimiento penal del Estado de San Luis Potosí atendiendo al tipo de delito por el cual se sigue el procedimiento penal y, por ende, declarar la invalidez total de la norma en cuestión.

DÉCIMO.—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 señalarse los efectos de la invalidez decretada.

La declaración de invalidez decretada, respecto de los artículos 27, 32, 33, 41 y 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí surtirá sus efectos consistentes en su expulsión del orden jurídico, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 27, 32, 33, 41 y 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, publicada en el periódico oficial de la entidad el diecisiete de septiembre de dos mil catorce, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, en términos del considerando décimo de esta sentencia.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, y 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a los conceptos de invalidez, a la contestación del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, a la contestación del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando octavo, relativo a la presunta inconstitucionalidad de los artículos 27, 32, 33 y 41 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, por contravenir al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, consistente en declarar la invalidez de los citados artículos 27, 32, 33 y 41.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando noveno, relativo a la presunta inconstitucionalidad del artículo 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí, consistente en declarar la invalidez del citado artículo 49, con base en los dos argumentos de incompetencia –de medida cautelar genérica y de delincuencia organizada– y por ser violatorio del artículo 20, apartado c), fracción V, párrafo segundo, constitucional. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los Ministros Pardo Rebolledo y Medina Mora I. anunciaron voto concurrente minoritario.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz.

Los Ministros presidente Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos no asistieron a la sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, el primero por desempeñar una comisión oficial y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones de dos mil dieciséis.

Dada la ausencia del Ministro presidente Aguilar Morales, el señor Ministro Cossío Díaz asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 2017.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 102/2014.

En sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez de los artículos 27,¹ 32,² 33,³ 41,⁴ y 49,⁵ de la Ley para la Protección de Personas que intervienen en el proceso penal del Estado de San Luis Potosí, por considerar que los preceptos impugnados, al regular cuestiones de proceso penal, relativas a la duración, oportunidad, órgano competente, valoración, cancelación, modificación y ratificación de las medidas de protección, invadían la competencia del

¹ "Artículo 27. Duración de las medidas de protección.

"Las medidas de protección tendrán una duración máxima de un año, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas y las mismas serán decretadas por el órgano jurisdiccional correspondiente, determinando las circunstancias de modo, lugar y tiempo de acuerdo con la evaluación que realice el Juez o Jueza competente que conozca el caso y previa opinión del Ministerio Público, sin perjuicio del derecho de defensa del imputado o imputada, acusado o acusada. En tanto se aprueba la prórroga antes señalada se mantendrán las medidas de protección.

"La prórroga de las medidas de protección será acordada de oficio por el órgano jurisdiccional, o a solicitud del Ministerio Público, de la víctima, testigo y demás sujetos procesales amparados por la medida."

² "Artículo 32. Oportunidad.

"Las medidas de protección previstas en esta ley serán solicitadas por el Ministerio Público desde la fase de investigación y hasta que concluya el proceso, y las mismas serán decretadas por el órgano jurisdiccional competente, determinando las circunstancias de modo, lugar y tiempo en que deberán aplicarse.

"En los casos en los que aún no se haya iniciado la investigación, cuando lo considere necesario, el Ministerio Público solicitará al órgano jurisdiccional que decrete una medida de protección a la víctima del delito o testigos, cuando éstos así lo requieran, a efecto de garantizar su integridad física y la de sus familiares, con ocasión a la futura presentación de la denuncia o aportación de información sobre el hecho punible."

³ "Artículo 33. Órgano jurisdiccional competente

"La competencia para dictar las medidas de protección previstas en la presente ley corresponderá, previa solicitud del Ministerio Público, al órgano jurisdiccional competente."

⁴ "Artículo 41. Valoración de las medidas adoptadas

"El tribunal de juicio en la oportunidad en la que deba declararse abierto el debate, luego de oír a las partes se pronunciará en forma motivada sobre la procedencia de mantener, modificar o suprimir todas o algunas de las medidas de protección de las víctimas, testigos y demás sujetos procesales, acordadas por el Juez o Jueza de control.

"El tribunal de juicio se pronunciará en forma motivada sobre la adopción de nuevas medidas de protección que considere necesarias con la finalidad de salvaguardar la vida e integridad física de las víctimas, testigos y demás sujetos procesales, para lo cual habrá valorado con anterioridad, las circunstancias que pudieran justificar la adopción de tales medidas, previa opinión del Ministerio Público.

"Contra la decisión que dicte el tribunal de juicio procederá recurso revocación."

⁵ "Artículo 49. Procedencia del programa.

"El programa tendrá aplicación exclusivamente para aquellos casos en los que se encuentren relacionadas personas que estén en una situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en un procedimiento penal que verse sobre delitos graves o delincuencia organizada.

"El programa establecerá cuando menos los requisitos de ingreso, terminación, mecanismos de protección para la persona, así como los apoyos para solventar sus necesidades personales básicas cuando por su intervención en el Procedimiento Penal así se requiera."

Congreso de la Unión para legislar al respecto, al encontrarse regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Específicamente, en relación con el artículo 32, si bien compartí la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno en el sentido de declararlo inconstitucional, lo cierto es que considero que en la segunda parte del precepto, se presenta un supuesto un poco diferente a los que han sido resueltos con anterioridad, pues se hace referencia a casos en los que será posible solicitar medidas de protección cuando no se haya iniciado la investigación, pero se considere necesaria la protección de la víctima del delito o de los testigos, a efecto de garantizar su integridad física y la de sus familiares, con ocasión de la futura presentación de la denuncia o aportación de información sobre el hecho punible.

Si bien, se podría llegar a considerar que se trata de actos extraprocesales, ya que se realizan incluso antes de que inicie la investigación, lo cierto es que son de naturaleza procedimental, al requerir la intervención de un Juez para que las medidas de protección puedan ser dictadas (lo que implica generar una atribución o competencia al órgano jurisdiccional); razón por la cual, su regulación debe ser desarrollada de forma exclusiva por el Congreso de la Unión.

Con esta precisión, comparto la decisión alcanzada en este asunto.

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.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la federación de 4 de diciembre de 2017.

Este voto se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formulan los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Eduardo Medina Mora I., en la acción de inconstitucionalidad 102/2014, promovida por la Procuraduría General de la República.

No obstante que votamos a favor del sentido de la resolución del asunto indicado, respetuosamente queremos explicar las particularidades que concurrieron en el caso y que nos llevaron a diferir de algunos aspectos del considerando noveno de la sentencia.

En el referido apartado considerativo noveno, se examinó la regularidad constitucional del artículo 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí publicada en el periódico oficial de la entidad el diecisiete de septiembre de dos mil catorce, el cual dispone:

"Artículo 49. Procedencia del programa.

"El programa tendrá aplicación exclusivamente para aquellos casos en los que se encuentren relacionadas personas que estén en una situación de riesgo por su participación de forma directa o indirecta en un procedimiento penal **que verse sobre delitos graves o delincuencia organizada**.

"El programa establecerá cuando menos los requisitos de ingreso, terminación, mecanismos de protección para la persona, así como los apoyos para solventar sus necesidades personales básicas cuando por su intervención en el Procedimiento Penal así se requiera." (énfasis añadido)

El proyecto que se sometió a consideración del Tribunal Pleno propuso declarar fundados los conceptos de invalidez formulados por el actor, por dos razones fundamentales, a saber:

- a) Porque el artículo impugnado al regular la aplicación del programa de protección a personas que se encuentran en situación de riesgo por su participación en forma directa o indirecta en un procedimiento penal que verse sobre delitos de **delincuencia organizada**, invadió la esfera de facultades del Congreso de la Unión, pues conforme al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, corresponde en exclusiva a dicho ente federal legislar en materia de "delincuencia organizada".
- b) Porque el artículo controvertido al condicionar la aplicación de dicho programa de protección a personas que se encuentran en riesgo por su participación en un procedimiento penal que verse sobre **delitos graves**, vulnera el artículo 20, apartado C, fracción V, párrafo segundo, de la Constitución Federal, dado que limita el derecho constitucional a la protección en el proceso penal sólo a delitos graves, cuando la Constitución no distingue entre determinada clase de delitos para acceder a dicha protección.

La Ministra y los Ministros que integramos el Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, coincidimos en que la norma impugnada adolece de los dos vicios de inconstitucionalidad apuntados. No obstante, las posturas se dividieron al debatir los alcances que deberían asignarse a la decisión, pues en este punto, se identificaron dos alternativas: **1)** declarar la invalidez parcial del artículo cuestionado; y, **2)** declarar su invalidez total.

1) Invalidez parcial

Para esta postura, el artículo 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí debía invalidarse *parcialmente*, porque:

- i) El vicio de inconstitucionalidad, se eliminaría invalidando las porciones normativas siguientes: "exclusivamente" y "que verse sobre delitos graves o delincuencia organizada", porque de esa manera la disposición legal queda abierta a cualquier delito, como lo dispone el Texto Constitucional.
- ii) Los vicios de inconstitucionalidad no se presentan en el segundo párrafo del invocado artículo 49, dado que en esta parte el legislador traza lineamientos operativos para hacer efectivo el programa de protección que regula.

2) Invalidez total

En cambio, para esta alternativa, el precepto legal impugnado debía invalidarse *totalmente*, dado que:

- i) No bastaría con eliminar las porciones normativas "sobre delitos graves o delincuencia organizada", porque de hacerlo se modificaría el ámbito de aplicación del precepto legal, es decir, se alteraría la voluntad expresa del legislador secundario.
- ii) La expresión "exclusivamente" que contiene el precepto legal controvertido revela que la intención del legislador fue establecer la procedencia del programa de protección sólo para delitos graves y delincuencia organizada.

En estos casos el Tribunal Pleno, en diversos asuntos, ha reiterado que cuando en el asunto se advierte una clara expresión de la voluntad del legislador, la decisión debe ser en el sentido de invalidar el precepto normativo, para dejar al legislador en la posibilidad de volver a legislar, en los términos que considere pertinentes.

Frente a las indicadas alternativas de invalidez, de los nueve Ministros que integraron el Tribunal Pleno, cinco manifestaron su intención de votar a favor de la propuesta modificada del proyecto: por la invalidez total del invocado artículo 49; mientras que los que suscribimos este voto de minoría, al igual que los señores Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán, expresamos nuestra intención de voto por la invalidez parcial del artículo impugnado.

A partir de esta votación dividida, se expuso que de acuerdo con los precedentes del Tribunal Pleno, en estos casos los votos formulados por la invalidez total debían sumarse a los votos de la invalidez parcial; sin embargo, también se señaló que, en el caso, no se trataba de una cuestión de que, quien estaba por la invalidez del todo, estaba, por mayoría de razón, por la invalidez de una parte y se destacó que, de prevalecer la invalidez parcial del precepto legal examinado, se generaría un precedente atípico en la medida en que la decisión del asunto se justificaría por una votación minoritaria, dado que cinco de los Ministros aclararían en su respectivo voto concurrente que para ellos la norma legal debía invalidarse totalmente.

Pues bien, los que suscribimos este voto minoritario estamos convencidos de que para subsanar los vicios de inconstitucionalidad basta con invalidar parcialmente el artículo impugnado, esto es, anular las porciones normativas "exclusivamente" y "que verse sobre delitos graves o delincuencia organizada", porque de esa manera la disposición legal queda abierta a cualquier delito y, en este sentido, es acorde con lo dispuesto en la Constitución Federal.

No obstante, dadas las particularidades apuntadas, para efectos prácticos, es decir, con el ánimo de alcanzar una votación calificada que permitiera expulsar del ordenamiento legal un precepto contrario a la Norma Fundamental, nos sumamos a la posición de invalidar totalmente el artículo 49 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Proceso Penal en el Estado de San Luis Potosí.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la federación de 4 de diciembre de 2017.

Este voto se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (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).

II. MEDIOS DE DEFENSA EN RELACIÓN CON LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN IMPUESTAS EN EL PROCEDIMIENTO PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULARLOS (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).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA POR PROVENIR DE UN ÓRGANO SIN FACULTADES PARA EMITIRLA, SIN NECESIDAD DE HACERLOS EXTENSIVOS A OTROS PRECEPTOS DE LA LEGISLACIÓN DE MÉRITO (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).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2015. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 18 DE MAYO DE 2017. UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS DE LA MINISTRA Y LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 35/2015, promovida por la procuradora general de la República en contra de varias disposiciones de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas.

I. Antecedentes de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** El veinticuatro de junio de dos mil quince, mediante escrito exhibido 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 la acción de inconstitucionalidad 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 (en adelante Ley para la Protección de Personas), la cual fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de mayo de dos mil quince.

2. El veinticinco de junio de dos mil quince, por acuerdo de Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvo por recibido el anterior escrito y se formó y registró el expediente de acción de inconstitucionalidad con el número 35/2015; asimismo, se turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

3. Un día más tarde, el veintiséis de junio de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda, dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas como autoridades demandadas para que rindieran sus respectivos informes.

4. **Conceptos de invalidez.** La procuradora general de la República formuló tres conceptos de invalidez argumentando, en esencia, lo siguiente:

a) Como un análisis preliminar, la parte actora hace un resumen de los órdenes jurídicos municipales, locales, del entonces Distrito Federal y Federal; explicó la lógica del federalismo cooperativo señalando que las leyes generales guardan una relación de jerarquía con las leyes federales y locales pues desarrollan el orden jurídico constitucional al atribuir competencias y facultades concurrentes. En ese contexto, hace una precisión en la concurrencia en materia penal, explicando que en el sistema de jurisdicción concurrente no parte del supuesto en el que las entidades federativas tengan conferida una facultad legislativa que puedan ejercer con cierta libertad, sino que, por el contrario, la concurrencia en la materia resulta operativa y no normativa.

b) Así, señala que en materia procesal penal la Constitución Federal no estableció la posibilidad de una legislación general, sino que en su artículo 73, fracción XXI, inciso c), establece que, únicamente, el Congreso de la Unión podrá legislar en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República,

en el orden federal y en el fuero común. Enfatiza que esa facultad exclusiva fue atribuida únicamente al Congreso de la Unión.

c) **Primero.** A partir de esas aclaraciones, en su primer concepto de invalidez, argumenta que la ley impugnada, excede las facultades que el citado artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, pues el artículo 2, fracción VI, de la dispone que el procedimiento penal finalizará con la sentencia ejecutoriada, con lo cual modifica la definición de procedimiento penal, impuesta por el Congreso Federal en el artículo 211 de Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual prevé que el procedimiento penal abarca desde la fase de investigación inicial hasta la sentencia firme emitida por el tribunal de enjuiciamiento.

d) Dicho de otro modo, el código nacional es expreso al señalar que el procedimiento penal, abarca desde la fase de investigación inicial hasta la sentencia emitida por el tribunal de primera instancia; contrario a ello, el artículo combatido dispone que dicho procedimiento penal comprende desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada.

e) **Segundo.** Por otro lado, en su segundo concepto de invalidez, estima que los artículos 26 y 27 de la Ley de Protección vulneran los artículos 14, 16 y 73, fracción XXI, inciso c), y 133, constitucionales en tanto que establecen plazos y procedimientos a seguir cuando un sujeto protegido o cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta, interponga ante el Juez de Control un medio de impugnación en contra de las decisiones del titular en las que decrete, niegue, modifique o revoque las medidas de protección permanentes. La ley establece que la determinación no admitirá recurso alguno y que, cuando el imputado, acusado o su defensor estimen que la medida impuesta vulnera, sustancialmente su derecho a la defensa, podrán impugnarla ante la autoridad jurisdiccional.

f) Al respecto, se estima que el Congreso Local, transgredió la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular la materia procesal penal, pues se creó un medio de impugnación que el código nacional no contempla. Ello, además, genera inseguridad jurídica al no advertirse con precisión si realmente son aplicables los artículos cuestionados o si no pueden impugnarse ante el órgano jurisdiccional de referencia, dado que el código nacional no prevé dicha atribución.

g) **Tercero.** En su tercer concepto de invalidez, impugna el artículo 26, en relación con el 18 de la propia ley de protección local, que conceden al Ministerio Público y al órgano jurisdiccional la facultad de dictar medidas de

protección provisionales que sean necesarias, las cuales, una vez realizadas, adquirirán la naturaleza de permanentes.

h) Para la procuradora, si se parte del hecho de que el Juez de Control está facultado conforme al artículo 18 de la ley de protección de Tamaulipas para decretar las medidas de protección provisionales para que luego, conforme al inciso 3 de tal disposición, se realice el estudio técnico correspondiente que permita que tales medidas, adquieran la naturaleza de permanentes; el diseño mismo de la ley genera una violación al principio de imparcialidad consagrado en el artículo 17 de la Constitución, ya que de acuerdo con el artículo 26 de la ley local combatida, sería el mismo Juez de Control el que tendría que resolver el medio de impugnación que una persona protegida pudiera solicitar respecto de las decisiones del titular que dicte medidas de protección permanentes.

i) Explica que el principio de imparcialidad, contenido en el artículo 17 constitucional es una condición esencial que debe revestir a los juzgadores que tienen a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, la cual consiste en el deber que tienen de ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y de dirigir y resolver el juicio sin favorecer indebidamente a una de ellas; así, se dice que el referido artículo vulnera su vertiente subjetiva, en tanto que permite que el Juez de Control sea Juez y parte, toda vez que puede llegar a revisar medidas de protección que, si bien son permanentes, pudieron adquirir esa calidad debido a que él mismo las decretó inicialmente como provisionales, por lo que dicho Juez de Control ya no sería ajeno a los intereses que envuelven la medida de protección impugnada.

5. Informe del Congreso del Estado de Tamaulipas. El veinte de agosto de dos mil quince, el diputado presidente de la Diputación Permanente, Erasmo González Robledo, rindió su informe en el que expuso, en síntesis, lo siguiente:

a) Contrario a lo argumentado por la parte promovente, los artículos 2, fracción VI, 26 y 27 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas no actualizan ninguna violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad, imparcialidad y supremacía constitucional.

b) Se explica que la Legislatura hizo uso de las facultades que le concede el artículo 124 de la Constitución Federal, pues cuando están expresamente concedidas por el Texto Constitucional a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados. En el caso, el artículo 73 constitucional sólo se

refiere a la prevención, investigación y sanción de delitos, la materia procedimental penal, los mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas. No se hace mención a las medidas de protección sobre personas que intervienen en un procedimiento penal, por lo que tenían la facultad de regular tal materia.

c) El artículo 133 constitucional no establece relación de supra o subordinación entre las legislaciones federales y locales. Consecuentemente, de acuerdo con el artículo 1o. constitucional, si con la expedición de las normas que se tildan de inconstitucionales nace un derecho de protección a todas aquellas personas que intervienen en un procedimiento penal, no puede valorarse como estrictamente procesal.

d) Así, se insiste en que la ley impugnada no es una legislación procesal, sino que establece los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger los derechos e intereses de los sujetos que intervengan, de manera directa o indirecta, en el proceso penal. Ello es independiente al desarrollo del procedimiento penal, pues sólo tiene aplicación para establecer y eliminar los factores de riesgo de la persona sujeta a protección.

e) Específicamente en cuanto a los relativos la sentencia firme y ejecutoriada, su contenido es el mismo, es decir las etapas del procedimiento. Señala que la diferencia son los términos "firme" y "ejecutoriada" que resultan ser sinónimos conforme al *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* sentencia firme es aquella que por no ser susceptible de recurso, se considera como definitiva.

f) Por otro lado, se detalla que los preceptos impugnados no generan una violación al principio de certeza ya que, si bien es cierto que las leyes deben evitar la ambigüedad o contradicción, también es cierto que ningún artículo constitucional, exige que el legislador defina los vocablos o locuciones utilizados en aquéllas.

g) 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 no deben ser declarados inconstitucionales, pues contrario a lo que aduce la accionante, el legislador del Estado no invade competencias federales, sino que incluso la redacción del artículo 26 impugnado, se encuentra apegada al contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales.

h) Se detalla que ambas codificaciones, prevén que deberá celebrarse audiencia en la que se modifiquen las medidas de protección, que la propia

codificación dispone que cuando cambien de forma objetiva las condiciones que justificaron la imposición de una medida cautelar, las partes podrán solicitar al órgano jurisdiccional la revocación, sustitución o modificación de la misma, para lo cual citará a todos los que intervinieron a una audiencia, con el fin de abrir debate sobre la subsistencia de las condiciones o circunstancias que se tomaron en cuenta para imponer la medida y la necesidad, en su caso, de mantenerla y resolver en consecuencia.

i) Se argumenta que no hay incongruencia, respecto a las facultades del Juez de control, pues el artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales, indica claramente que los Jueces de Control pueden pronunciarse sobre las providencias precautorias o medidas cautelares. Por su parte, el artículo 471 del código nacional establece que el recurso de apelación contra las resoluciones del Juez de Control se impondrá ante él mismo, de manera que todas las decisiones judiciales relativas a las medidas cautelares son apelables, sin que ello vulnere el principio de imparcialidad, certeza y seguridad jurídica a favor de los ciudadanos tamaulipecos.

j) Se hace énfasis en que el Estado deberá consagrar la seguridad de la persona y reitera la importancia de legislar para proteger a las personas que intervienen en procedimientos penales.

k) Finalmente, se alega que el numeral 26 impugnado no es contradictorio con el artículo 18 de la ley, pues ambos expresan que las decisiones del "titular" que modifiquen o revoquen las medidas de protección podrán ser impugnadas ante el Juez de Control. En ese sentido, no existe la imparcialidad que alega la parte actora.

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas. El veinte de agosto de dos mil quince, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas, Egidio Torre Cantú, asistido por el secretario general de Gobierno, Hermigio Garza Palacios, rindió su informe en el cual expuso, en suma, lo siguiente:

a) La Legislatura Local no crea una regulación procesal, sino que tiene por objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger los derechos e intereses de los sujetos que intervengan, de manera directa o indirecta en el proceso penal, o bien, de todos los que tengan algún tipo de relación afectiva o vínculo de parentesco con la persona que interviene en aquél.

b) El representante del ejecutivo hace una comparación entre los artículos del Código Nacional de Procedimientos Penales y la ley impugnada para demostrar que no son incompatibles en relación con lo que debe considerarse el proceso y procedimiento penal.

c) Se relata que el artículo 2, fracción VI, impugnado no invade la competencia federal, pues no se trata de un ordenamiento adjetivo penal y el propio precepto dispone "de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales".

d) En relación con los conceptos de sentencia firme y ejecutoriada, basta imponerse del contenido de los preceptos legales transcritos para darse cuenta que, independientemente de la redacción, en esencia su contenido es el mismo; es decir, las etapas del procedimiento son coincidentes en la ley impugnada y en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

e) Se afirma que, en todo caso, una ley no puede ser inconstitucional por no definir un vocablo o irregularidad en su redacción, toda vez que la contravención a la Constitución Federal, se basa en aspectos adjetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de inconstitucionalidad contra los particulares gobernados u ordenando la forma en que debe conducirse en su función de gobierno. Ello aunado a que existen métodos de interpretación que salvan las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales.

f) Por otro lado, se estima que el artículo 26 de la Ley de Protección, relativo a las medidas y su modificación, se encuentra apegado y es conforme al código nacional y, por ende, el legislador, respetó los principios de seguridad jurídica. En efecto, el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contempla las medidas de protección y, en su antepenúltimo párrafo, dispone que dentro de los cinco días siguientes deberá celebrarse audiencia en la que el Juez podrá cancelarlas, ratificarlas o modificarlas.

g) Se menciona que el artículo 26 impugnado, en relación con el 18 de la misma ley, no implica imparcialidad, dado que las medidas de protección impuestas, serán resueltas no sólo por el Juez del Control, sino también por el "titular". Finalmente, señala que nunca fue intención del legislador exceder sus facultades.

7. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la etapa de presentación de alegatos, por acuerdo de diecinueve de octubre de

dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

8. 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 Federal, vigente al presentar la demanda y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la procuradora general de la República, plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversos preceptos de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas.

III. Precisión de las normas reclamadas

9. Del análisis del escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad, se advierte que la parte actora impugnó 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 el veintiséis de mayo de dos mil quince en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

IV. Oportunidad

10. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general, sea publicada en el correspondiente medio oficial.

11. En el caso, la procuradora general de la República impugnó porciones normativas de la citada Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas, el veintiséis de mayo de dos mil quince,

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad, transcurrió del miércoles veintisiete de mayo de dos mil quince al jueves veinticinco de junio del mismo año.

12. En ese sentido, dado que la parte actora presentó la acción de inconstitucionalidad dentro del citado plazo, es decir, el veinticuatro de junio de dos mil quince², este Tribunal Pleno advierte que se satisface el requisito de oportunidad.

V. Legitimación

13. La acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza fue promovida por un sujeto legitimado para ello de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y vigente al momento de la presentación de la demanda, por virtud de lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio del Decreto de reforma respectivo:

"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;"

14. Conforme a tal disposición, la acción fue suscrita por Arely Gómez González, en su carácter de procuradora general de la República, quien acreditó tal carácter con copia certificada de su nombramiento, expedido el tres de marzo de dos mil quince por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obra agregado en autos.³ En consecuencia, se encuentra facultada para promover la acción de inconstitucionalidad.

² Hoja 32-vuelta de la acción de inconstitucionalidad 35/2015.

³ Hoja 33 de la acción de inconstitucionalidad 35/2015.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

15. En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento y toda vez que no se advierte de oficio ninguna diversa causal de improcedencia, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

VII. Estudio de fondo

16. Este Tribunal Pleno estima que le asiste la razón a la parte actora, toda vez que las normas impugnadas de la referida Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas, regulan supuestos procesales en materia penal, invadiendo competencias reservadas al Congreso de la Unión, tal como se expondrá a continuación.

17. En principio, el texto 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, cuestionados en la presente instancia, son del tenor que siguen:

"Artículo 2.

"Para los efectos de la presente ley, se entiende por: ...

"VI. Procedimiento penal: Las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales;"

"Artículo 26.

"1. Las decisiones del titular que decreten, nieguen, modifiquen o revoken las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida, quien las podrán (sic) impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia, dentro del término de tres días, para decidir en definitiva, citando a las partes interesadas, que en caso de no comparecer a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.

"2. La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos, no admitirá recurso alguno.

"3. Cuando el imputado, acusado o su defensor, estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrá impugnarla ante la autoridad jurisdiccional."

"Artículo 27.

"La impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada."

18. Como se puede apreciar, estas disposiciones establecen las etapas comprendidas en el procedimiento penal y la posibilidad de impugnación que puede presentarse contra ellas ante la autoridad jurisdiccional, las cuales se insertan en una legislación que tiene como objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger los derechos e intereses de los sujetos que intervengan, de manera directa o indirecta en el proceso penal, o bien, de los que tengan algún tipo de relación afectiva o vínculo de parentesco con la persona que interviene en aquél, así como regular las medidas de protección en cuanto a su ámbito de aplicación, modalidades y procedimiento.⁴

19. Es decir, la primera norma impugnada establece que el procedimiento penal, se conforma por las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada. En complemento, los numerales 26 y 27 determinan que las decisiones del titular que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida, quien las podrá impugnar ante el Juez de Control. Esta impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta, sin que ello suspenda los efectos de la medida.

20. Ahora bien, como se detalló en párrafos precedentes, la procuradora general de la República interpuso la acción de inconstitucionalidad precisamente para cuestionar la incorporación de estos preceptos en la ley local. En su primer concepto de invalidez, sin objetar la competencia del Estado de

⁴ "Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en todo el Estado. Tiene por objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger los derechos e intereses de los sujetos que intervengan, de manera directa o indirecta en el proceso penal, o bien, de los que tengan algún tipo de relación afectiva o vínculo de parentesco con la persona que interviene en aquél; así como regular las medidas de protección en cuanto a su ámbito de aplicación, modalidades y procedimiento; lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales y las demás leyes aplicables."

Tamaulipas para establecer que las autoridades locales pueden aplicar medidas de protección a personas que intervienen en el procedimiento penal, la procuradora argumentó que el Congreso Local no contaba con la competencia para regular las etapas del procedimiento penal ni para idear y regular un medio de defensa en relación con las medidas de protección impuestas por las autoridades competentes.

21. A su juicio, todo ámbito de regulación procesal en materia penal está circunscrito a lo que establezca el Congreso de la Unión en el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues a partir de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, sólo existirá una legislación única en materia procedimental penal, independientemente de la resolución de que se trate; por ello, se encuentra prohibida la creación de cualquier tipo de medio de defensa o de reglamentación de las etapas del procedimiento penal.

22. Dicho lo anterior, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que el primer concepto de invalidez de la parte actora, se considera fundado y suficiente para declarar la invalidez de los preceptos reclamados.

23. Para explicar detenidamente esta conclusión, a continuación se expondrá la interpretación que se ha dado sobre el inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional y los distintos precedentes aplicables, para posteriormente analizar si lo regulado en los artículos impugnados, cabe precisamente en el ámbito material vedado a las entidades federativas.

Interpretación de la Suprema Corte sobre el tema

24. En primer lugar, es necesario entender los alcances de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en materia procesal penal que deriva de la citada norma constitucional, que establece lo que sigue:

"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. ..."

25. Dicho 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.

26. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, la citada limitación a la libertad configurativa local, atendida 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 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 éste 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 de 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatéz, 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 de 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 entraran 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."

27. 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 han dictado para implementar dicho sistema y se hace énfasis en la necesidad de que dicha regulación sea homogénea.

28. 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, sentando criterios vinculantes de aplicación directa para el caso que nos ocupa.

29. 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 transcritos dictámenes 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 regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto en términos del artículo 124 constitucional.

30. No obstante, también se aclaró que si bien los Estados han 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.⁵

31. Estas consideraciones en cuanto al contenido y alcance de la competencia constitucional del Congreso de la Unión han sido reiteradas en otros precedentes; entre los que destacan las **acciones de inconstitucionalidad 106/2014,⁶ 52/2015⁷ y 29/2015,⁸** falladas el veintiocho y veintinueve de marzo y el once de abril de dos mil dieciséis, respectivamente.

⁵ 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, continuarían 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."

⁶ 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.

⁷ 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

32. En el primer caso, se analizaron diversas disposiciones de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima. En la parte que nos interesa, se dijo que resultaban inconstitucionales los artículos 13, fracción III, 14, fracción I, en la porción normativa que dice "*tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada*", 15, fracción V, 55, en la porción normativa que dice: "*y no se haya interpuesto recurso alguno*", 65 y 66 de esa legislación ya que regulaban aspectos materialmente procesales.

33. 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 otras 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 materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables. Así, se concluyó que esos 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.

34. En el segundo caso, 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

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 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.

⁸ 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 Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

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; empero, 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.

35. Por último, en el tercer caso, la acción de inconstitucionalidad 29/2015 (particularmente importante para la presente resolución pues, como se verá más adelante, es directamente aplicable incluso por la similitud de los artículos impugnados), 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.

36. En complemento, retomando lo expuesto en párrafos precedentes, resalta 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.⁹

⁹ **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

Se señaló, expresamente que dicha legislación única procesal, entraría en vigor en las entidades federativas en atención a lo que establecieran cada una de las legislaturas locales a través de una declaratoria.

37. Asimismo, se dispuso en su artículo 2o. que el objeto del Código Nacional, era establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos;¹⁰ 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.¹¹

38. Adicionalmente, resalta que 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.¹²

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".

¹⁰ **"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."

¹¹ **"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."

¹² **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."

39. En relación con lo anterior, en el caso del Estado de Tamaulipas, el Código Nacional de Procedimientos Penales entró en vigor de manera gradual en los distritos judiciales de la localidad. El viernes veintiuno de junio de dos mil trece, el sistema procesal penal acusatorio entró en vigor en el primer distrito judicial, como se observa del Decreto Número LXI-868.¹³ Asimismo, el tres de febrero de dos mil quince, se publicó el Decreto Número LXII-550¹⁴ en el cual, se declaró la incorporación del sistema procesal penal en los distritos judiciales noveno, décimo, décimo segundo y décimo cuarto; finalmente, el trece de agosto del mismo año, se publicó el Decreto Número LXII-622¹⁵ por el que se incorporó el sistema procesal penal acusatorio en los distritos judiciales cuarto, décimo primero tercero, sexto y décimo tercero.

40. En ese entendido, es claro que la ley para la protección aquí impugnada, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado, el veinticinco de mayo de dos mil quince; es decir, después de la entrada en vigor parcial del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya aplicación ya era exigible en varios partidos judiciales; con la característica adicional de haber sido suscrita fuera del plazo que prevé el propio Código Nacional para emitir legislación complementaria.

¹³ Decreto No. LXI-868. Mediante el cual se emite la declaratoria de entrada en vigor, a partir del 1 de julio del 2013, del sistema procesal penal acusatorio en el Primer Distrito Judicial del Estado para los delitos de daño en propiedad, lesiones y homicidio de carácter culposo, en los términos de la fracción I del artículo primero transitorio del Código de Procedimientos Penales del Estado de Tamaulipas, publicado en el Periódico Oficial del Estado de 4 de julio de 2012 y reformado mediante decreto publicado en el propio Periódico Oficial del Estado de 7 de junio de 2013.

¹⁴ Decreto No. LXII-550. Mediante el cual se emiten las declaratorias de incorporación del sistema procesal penal acusatorio al régimen jurídico del Estado y de entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir del día 6 de abril del 2015, en los Distritos Judiciales Noveno, Décimo, Décimo Segundo y Décimo Cuarto, con cabeceras en Tula, Padilla, Soto La Marina y Valle Hermoso, respectivamente, así como en el Primer Distrito Judicial, respecto a diversos tipos penales.

¹⁵ Decreto No. LXII-622. Mediante el cual se emiten las declaratorias de incorporación del sistema procesal penal acusatorio al régimen jurídico del Estado y de entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir de las fechas que se indican, en los Distritos Judiciales Cuarto con cabecera en Matamoros, Décimo Primero con cabecera en San Fernando, ambos pertenecientes a la Tercera Región Judicial; Tercero con cabecera en Nuevo Laredo, de la Cuarta Región Judicial; Quinto con cabecera en Reynosa, Sexto con cabecera en Miguel Alemán, Décimo Tercero con cabecera en Río Bravo, todos ellos de la Quinta Región Judicial; Segundo con cabecera en Altamira, de la Sexta Región Judicial; Séptimo con cabecera en el Mante, Octavo con cabecera en Xicoténcatl, Décimo Quinto con cabecera en González, todos pertenecientes a la Segunda Región Judicial del Estado; así como la declaratoria de ampliación del catálogo de delitos en los Distritos Judiciales Primero con cabecera en Victoria, Noveno con cabecera en Tula, Décimo con cabecera en Padilla y Décimo Segundo con cabecera en Soto la Marina, de la Primera Región Judicial del Estado y Distrito Judicial Décimo Cuarto, con cabecera en Valle Hermoso correspondiente a la Tercera Región Judicial del Estado, respecto a diversos tipos penales.

Análisis de regularidad de las disposiciones reclamadas

41. Bajo las anteriores premisas normativas y siguiendo el desarrollo argumentativo del presente apartado, se procede a analizar si las normas impugnadas, efectivamente, abarcan materia procesal penal de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

42. Como se adelantó, el objeto general de la ley impugnada es la creación de mecanismos y procedimientos necesarios para proteger y asegurar a los intervinientes en un procedimiento penal. En esa tónica, los preceptos cuestionados regulan las etapas del procedimiento penal y el respectivo medio de impugnación en contra de determinaciones sobre las medidas de protección permanentes.

43. En ese sentido, tal como se anunció, este Tribunal Pleno considera fundado el primer concepto de invalidez de la procuradora general de la República y estima que deben declararse **inconstitucionales** los preceptos impugnados.

44. Al respecto, resulta directamente aplicable lo resuelto en la citada acción de inconstitucionalidad 29/2015, por medio de la cual, la procuradora general de la República impugnó 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, cuyo contenido normativo, resulta análogo a las disposiciones legales que se impugnan en la presente acción, como se ilustra con el siguiente cuadro:

<p align="center">Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas declarados inconstitucionales en la AI 29/2015</p>	<p align="center">Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad</p>
<p>"Artículo 2.</p> <p>"Para los efectos de la presente ley se entiende por ...</p> <p>"VI. Procedimiento penal: las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada,</p>	<p>"Artículo 2.</p> <p>"Para los efectos de la presente ley, se entiende por: ...</p> <p>"VI. Procedimiento penal: Las etapas comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada,</p>

de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales."	de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales."
<p>"Artículo 24.</p> <p>"Las decisiones de la Unidad Administrativa que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida quien las podrá impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sea notificada de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia, dentro del término de tres días, para decidir en definitiva, citando a las partes interesadas, que en caso de no comparecer a pesar de haber sido debidamente citadas, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.</p> <p>"La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno.</p> <p>"Cuando el imputado, acusado o su defensor, estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrá impugnarla ante la autoridad jurisdiccional."</p>	<p>"Artículo 26.</p> <p>"1. Las decisiones del titular que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes, deberán ser notificadas a la persona protegida, quien las podrán (sic) impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de Control convocará a una audiencia, dentro del término de tres días, para decidir en definitiva, citando a las partes interesadas, que en caso de no comparecer a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de Control declarará sin materia la impugnación.</p> <p>"2. La resolución que el Juez de Control dicte en estos casos, no admitirá recurso alguno.</p> <p>"3. Cuando el imputado, acusado o su defensor, estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, podrá impugnarla ante la autoridad jurisdiccional."</p>
<p>Artículo 25.</p> <p>"La impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada."</p>	<p>"Artículo 27.</p> <p>"La impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada."</p>

45. En el citado precedente, este 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.

46. Así, dado que la determinación de las fases del procedimiento, las facultades de los Jueces y las medidas y condiciones necesarias para interponer un recurso son indudablemente cuestiones de naturaleza procesal que inciden directamente en el procedimiento penal acusatorio, este Pleno resuelve en los mismos términos del citado precedente declarando inconstitucionales las normas impugnadas por exceder las facultades legislativas locales al regular en materia de procedimiento penal.

47. En suma, se declara 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.

48. Por último, al haber resultado fundado el primer concepto de invalidez, consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Tamaulipas para legislar en materia de procedimiento penal, habiendo tenido como consecuencia la invalidez de los preceptos combatidos, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos de la demanda. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁶

VIII. Efectos de la sentencia

49. 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

¹⁶ Tesis P./J. 32/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, junio de 2004, página 863, 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."

cumplirla, las normas o actos, respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.¹⁷

50. Así, este Tribunal Pleno estima que la invalidez de los artículos impugnados surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado de Tamaulipas. Sin que se deba extender dicha invalidez a otros preceptos de la legislación. Lo anterior, dada la votación mayoritaria que se dio respecto a normas de contenido similar en el apartado de efectos de las **acciones de inconstitucionalidad 102/2014¹⁸ y 29/2015.**¹⁹

51. Por lo expuesto y fundado,

Se resuelve:

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

¹⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

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

¹⁸ Este caso fue fallado por este Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete. El apartado respectivo se aprobó por unanimidad de votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, en el sentido de no dar efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad. La Ministra Luna Ramos y el Ministro presidente Aguilar Morales no asistieron a la sesión.

¹⁹ Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte segunda, consistente en no dar efectos retroactivos a la invalidez decretada. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. 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 Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

SEGUNDO.—Se declara 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, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de esa entidad.

TERCERO.—Publíquese esta resolución 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 y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, 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 de dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, el primero por desempeñar una comisión oficial y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil dieciséis.

Dada la ausencia del Ministro presidente Aguilar Morales, el Ministro Cossío Díaz asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro presidente en funciones y el Ministro ponente, con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de agosto de 2017.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 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 26 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

I. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS SUJETOS EN RIESGO QUE INTERVIENEN EN UN PROCEDIMIENTO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).

II. MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS NECESARIOS PARA PROTEGER Y ASEGURAR A LOS SUJETOS EN RIESGO QUE INTERVIENEN EN UN PROCEDIMIENTO PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULARLOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS SUJETOS EN RIESGO QUE INTERVIENEN EN UN PROCEDIMIENTO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PROCESAL 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 27, PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS SUJETOS EN RIESGO QUE INTERVIENEN EN UN PROCEDIMIENTO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27, PÁRRAFOS TERCERO, CUARTO Y QUINTO, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS SUJETOS EN RIESGO QUE INTERVIENEN EN UN PROCEDIMIENTO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2014. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA. 18 DE MAYO DE 2017. UNANIMIDAD DE NUEVE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dieciocho de mayo de dos mil diecisiete**, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 109/2014, promovida por el procurador general de la República en contra de varias disposiciones de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** El veintiséis de diciembre de dos mil catorce, por escrito exhibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Murillo Karam, en su carácter de procurador general de la República, promovió la acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, la cual fue emitida mediante un decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintisiete de noviembre de dos mil catorce.

2. El dos de enero de dos mil quince, por acuerdo de Presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se tuvo por recibido el anterior escrito y se formó y registró el expediente de acción de inconstitucionalidad con el número 109/2014; asimismo, se asignó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena como instructor del procedimiento.

3. Días más tarde, el cinco de enero de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla como autoridades demandadas para que rindieran sus respectivos informes.

4. **Conceptos de invalidez.** El procurador general de la República formuló dos conceptos de invalidez, argumentando, en esencia, lo siguiente:

a) **Primero.** Las normas impugnadas invaden la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de legislar en materia procesal penal, de acuerdo con

el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, que fue ejercido al emitir el Código Nacional de Procedimientos Penales.

b) Se hace un estudio de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal y a su exposición de motivos para explicar que su objeto fue homologar la materia penal adjetiva en todo territorio mexicano, para con ello dar certeza al gobernado. Así, se afirma que sólo el Congreso puede legislar en esa materia procesal, mientras que las entidades federativas, únicamente, están facultadas para aplicar la legislación estatal hasta que entre en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales.

c) Bajo tales premisas, se argumenta que si bien la ley impugnada tiene por objeto proteger a las personas relacionadas con un procedimiento penal, de conformidad con lo exigido en el artículo 20, apartado C, fracción V, de la Constitución Federal, el ejercicio de tales atribuciones debe hacerse respetando la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia procesal penal. Por ende, dado que los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31, prevén la regulación de un recurso procesal para poder impugnar las determinaciones que dicte el Ministerio Público o el órgano jurisdiccional en materia de medidas de protección, se considera que ello invade las competencias del Congreso de la Unión al crear medios recursales en materia procesal penal.

d) A mayor abundamiento, se explica que de acuerdo a los artículos 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución y primero, segundo y tercero transitorios del decreto de reforma constitucional, de nueve de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para expedir la legislación única en materia penal desde el diez de octubre de dos mil trece (desde ese momento las entidades federativas tienen una veda para expedir legislación en materia procesal penal), por lo que los Estados, únicamente, están facultados para seguir aplicando la legislación estatal hasta que entre en vigor el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales y las entidades, se incorporen al nuevo sistema penal acusatorio (que en el caso de Puebla ocurrió desde el diecinueve de marzo de dos mil catorce).

e) En ese sentido, se aclara que el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el título XII, establece los recursos ordinarios de revocación y apelación que permiten a los inconformes, impugnar resoluciones judiciales, entre las cuales no se encuentra la determinación del Ministerio Público, en relación con las medidas de protección; por tanto, a juicio del procurador, en contra de estas resoluciones no procede ningún medio de defensa según el código nacional y las entidades federativas no cuentan con facultades para idear ningún medio de impugnación.

f) **Segundo.** Por su parte, se expone que los preceptos reclamados violan los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues generan incertidumbre y confusión sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, toda vez que establece que se podrán recurrir las determinaciones del Ministerio Público de acuerdo con el Código de Procedimientos, vigente al procedimiento penal de que se trate, pero el código nacional no establece ningún medio de defensa aplicable. Ello genera falta de certeza jurídica, pues los justiciables tendrán incertidumbre sobre si procede o no un medio de defensa contra tales determinaciones.

5. Informe del Congreso del Estado de Puebla. El veintiocho de enero de dos mil quince, el director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos del Congreso del Estado de Puebla, en representación del Poder Legislativo, rindió un informe, en el cual expuso, en síntesis, lo siguiente:

a) El Congreso de ninguna manera invade la facultad del Congreso de la Unión contenida en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, pues dicho precepto no tiene ninguna conexión con los artículos impugnados sino que, mientras la Constitución Federal se refiere al procedimiento penal, la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado de Puebla regula un recurso administrativo para la protección de los derechos de los sujetos en riesgo en un procedimiento penal.

b) Explica que el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, se reformó con el objeto de perseguir delitos que alteren la sociedad, para lo cual el Congreso de la Unión tendría facultades expresas, a fin de abatir prácticas delictivas. Narra cómo han evolucionado las facultades exclusivas del Congreso de la Unión en materia penal sobre secuestro, trata de personas y en materia procesal penal en que regula un sistema acusatorio y los mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas.

c) No obstante, se alude que dicho precepto constitucional no se modificó para proteger a las personas en riesgo en un procedimiento penal, lo cual es precisamente lo regulado por la Ley para la Protección de Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

d) Así, mientras que los procedimientos penales se regulan con la finalidad de sancionar a los responsables de comisión de delitos, el ordenamiento impugnado establece una inconformidad para garantizar que las personas

en riesgo tengan una protección adecuada de los derechos que establece tal legislación, pero no para dar impulso procesal a la persecución de delitos.

e) Sostiene que la ley impugnada, se emitió de conformidad con el artículo 20 de la Constitución Federal, que establece como uno de los derechos de la víctima o del ofendido que el Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y, en general, de todos los sujetos que intervengan en el proceso y, precisamente, en ese sentido los artículos impugnados, se aprobaron para establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger a los intervinientes en riesgo en un procedimiento penal que no están regulados en el código nacional y que, de no regularse, dejarían en estado de indefensión a las personas intervinientes en riesgo.

6. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla. El veintinueve de enero de dos mil quince, el consejero jurídico José Montiel Rodríguez, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Puebla, rindió su informe, en el cual expuso, en síntesis, lo siguiente:

a) El Congreso del Estado no invade la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de procedimiento penal, prevista por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal. Primero, porque el Código Nacional de Procedimientos Penales tiene por objeto asegurar la aplicación e imposición de las normas previstas en el código penal, en tanto que la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que intervienen en un Procedimiento Penal tiene como finalidad establecer mecanismos para asegurar la protección de tales personas.

b) Se explica que el procedimiento que establece la ley impugnada, se desahoga ante la autoridad administrativa correspondiente y, sólo en caso de que el sujeto no esté de acuerdo con la medida otorgada, podrá ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente para que éste decida en definitiva. En ese sentido, si bien implica un recurso de revisión para quienes tengan legitimación para interponerlo, ello no significa que se trate de un recurso vinculado al proceso penal, ni se contrapone a los recursos o medios de impugnación, previstos por el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuyas normas deben observarse en la investigación, procesamiento y sanción de los delitos.

c) Se argumenta que existe una diferencia sustancial, pues los medios de impugnación, previstos en el código son para recurrir resoluciones judiciales; en cambio, el recurso previsto en la normatividad cuestionada es una medida de carácter administrativo en cuanto a que es emitida por una autoridad administrativa (Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la

Procuraduría General del Estado). Adicionalmente, las personas en posible riesgo no están sujetas a los recursos previstos en el Código Nacional, sino que son un complemento dentro del procedimiento penal por ser auxiliares en la investigación de los delitos.

d) Se enfatiza que las personas en posible riesgo son ajenas al procedimiento penal, tal como lo son los peritos u otros terceros, que no son parte en el juicio pero que pueden tener legitimación para interponer el recurso de revisión para proteger su integridad sin que dicho recurso sea parte del procedimiento penal.

e) Se insiste que la parte actora dio un contenido incorrecto al artículo 30 de la ley impugnada, pues éste, relacionado sistemáticamente con los preceptos 27, 28 y 29, prevén el procedimiento para interponer un medio de impugnación cuando el sujeto en riesgo no esté de acuerdo con la medida decretada por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de la República, lo cual no es una resolución judicial sino administrativa. El artículo 30 establece que cuando el Ministerio Público o los Jueces Penales nieguen, suspendan, revoquen o cancelen la medida de protección, se podrá interponer el recurso que, al efecto, prevea el código de procedimientos, vigente al procedimiento penal que se trata.

f) Se aduce que la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo no es una ley de carácter procesal, sino que contiene un conjunto de reglas acerca de la protección en favor de los sujetos en riesgo y de una forma para inconformarse, en caso de que no se esté de acuerdo con la medida de protección. Por ende, se explícita que los preceptos impugnados no pueden considerarse como actos eminentemente procedimentales, ya que establecen mecanismos y formas para proteger y asegurar a los intervinientes en riesgo en un procedimiento penal, sin ser obstaculizados o sujetos de intimidación en el desarrollo del procedimiento penal, por ejemplo, el aseguramiento y defensa del domicilio del sujeto protegido, el alojamiento temporal de la persona protegida en lugares reservados o centros de protección, la custodia personal o residencial etcétera.

g) Tales actos eminentemente administrativos están dentro de la facultad legislativa del Congreso del Estado de Puebla, pues, como se advierte del artículo octavo transitorio del decreto que reformó y adicionó diversos artículos de la Constitución Federal el dieciocho de junio de dos mil ocho, se otorgan facultades para que las entidades locales publiquen la normatividad que resulte necesaria para la implementación de dichas reformas, incluyendo reglas para ejercer funciones operativas de administración, respecto de la protección

de los sujetos que intervienen en un procedimiento penal. Además, el propio Código Nacional de Procedimientos Penales ordena resguardar la integridad física y psicológica de los testigos, peritos y terceros "en los términos de la legislación aplicable".

h) Por otro lado, se estima que tampoco se vulnera el principio de certeza y seguridad jurídica, previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. En primer lugar, porque el argumento expresado por la parte actora debe analizarse con mucho cuidado, ya que habría que discutir si la ambigüedad o confusión en la formulación de la ley, se relaciona necesariamente con la inconstitucionalidad de la misma; argumentándose que, en todo caso, la ambigüedad de una norma es un problema de legalidad y no de constitucionalidad.

i) Citando a Hart y la división que él propone, respecto a las normas primarias y secundarias, explica que las normas de adjudicación regulan procedimientos y se dirigen a los funcionarios del sistema para que las apliquen en el marco de su competencia; señala que la norma tildada de inconstitucional no es una ley sobre la conducta de los gobernados, sino un conjunto de normas de adjudicación. Son normas dirigidas a los funcionarios para que se guíen por las mismas y justifican el "castigo" de quienes las transgredan, pero no a los ciudadanos, que sólo ajustan su conducta u obedecen las reglas primarias que los funcionarios reconocen, aplican y pueden –bajo ciertos supuestos– modificar. Dicho de otro modo, no son normas que tengan como destinatario principal al gobernado.

7. Cierre de la instrucción. Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de diecisiete de febrero de dos mil quince, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. Competencia

8. 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 Federal, vigente al presentar la demanda, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que el Procurador General de la República plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y diversos preceptos de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

III. Precisión de las normas reclamadas

9. Del análisis de los escritos de demanda de la acción de inconstitucionalidad, se advierte que la parte actora impugnó el decreto de veintisiete de noviembre de dos mil catorce, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa, por el cual se expidió la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, señalando, únicamente, como preceptos reclamados los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de dicho ordenamiento.

IV. Oportunidad

10. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ (de ahora en adelante "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial.

11. En el caso, el procurador general de la República, Jesús Murillo Karam, impugnó diversas disposiciones normativas de la Ley de Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicadas el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, por lo que el plazo para presentar la acción de inconstitucionalidad, transcurrió del viernes veintiocho de noviembre de dos mil catorce al viernes dos de enero de dos mil quince, siguiente día hábil (dado que los días veintisiete y veintiocho de diciembre fueron inhábiles por ser sábado y domingo y del dieciséis de diciembre al primero de enero corrió el segundo periodo de receso de la Suprema Corte), de conformidad con los artículos 3 y 60 de la ley reglamentaria de la materia.

12. En ese sentido, dado que la parte actora presentó la acción de inconstitucionalidad dentro del citado plazo, es decir, el veintiséis de diciembre de dos mil catorce,² este Tribunal Pleno advierte que satisface el requisito de oportunidad.

¹ **"Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

² Hoja 15, vuelta, del expediente en que se actúa.

V. Legitimación

13. La acción de inconstitucionalidad que ahora se analiza fue promovida por un sujeto legitimado para ello de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce y vigente al momento de la presentación de la demanda, por virtud de lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma respectivo:

"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;"

14. Conforme a tal disposición, la acción fue suscrita por Jesús Murillo Karam en su carácter de procurador general de la República, quien acreditó tal carácter con copia certificada de su nombramiento, expedido el cuatro de diciembre de dos mil doce por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obra agregado en autos.³ En consecuencia, se encuentra facultado para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de una ley de carácter estatal.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

15. En virtud de que en este asunto no se hacen valer causas de improcedencia o motivo de sobreseimiento y toda vez que no se advierte de oficio ninguna diversa causal de improcedencia, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

³ *Ibíd.*, hoja 16.

VII. Estudio de fondo

16. Este Tribunal Pleno estima que le asiste la razón a la parte actora, toda vez que diversas porciones normativas impugnadas de la referida ley de protección de personas en riesgo regulan supuestos procesales en materia penal, invadiendo competencias reservadas al Congreso de la Unión, tal como se expone a continuación.

17. El texto de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, cuestionados en la presente instancia, son del tenor que siguen (se transcribe la totalidad del numeral 27 y se resalta en negritas los párrafos impugnados):

"Artículo 27. Trámite.

"Una vez recibido el requerimiento de protección por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, se actuará en términos del artículo 17 de esta ley o la solicitud de autoridad competente, el Ministerio Público procederá a informarle sobre las distintas medidas de protección que resulten idóneas para el caso, de modo tal que se apliquen aquellas que resulten menos intromisorias para la persona, pero que sean suficientes para protegerla.

"El Ministerio Público dejará constancia sobre el particular y procederá de inmediato a la ratificación o emisión de nuevas medidas de protección.

"En caso de que el sujeto en riesgo no esté de acuerdo con las medidas de protección, podrá ocurrir ante el órgano jurisdiccional competente, para que éste decida en definitiva.

"La autoridad jurisdiccional ante quien se promueva la inconformidad, resolverá su admisión y fijará su sustanciación y resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes.

"Para el caso del Sistema Penal Acusatorio, en la audiencia deberá estar presente un representante del Ministerio Público."

"Artículo 28. Legitimación para promover la acción de revisión.

"La inconformidad podrá ser promovida por:

"I. El solicitante de la protección, en caso de negativa de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado para otorgarla;

"II. El sujeto en riesgo, cuando se le haya aplicado una medida de protección distinta a la solicitada, se haya suspendido, revocado o cancelado la impuesta, se haya dictado por un tiempo más breve que el requerido, u otra cuestión análoga, y considere que con ello no se garantiza su vida, integridad física u otros bienes;

"III. El imputado, acusado o su defensor, cuando estimen que la medida impuesta vulnera sustancialmente su derecho a la defensa, y

"IV. El Ministerio Público, cuando se trate de medidas de resguardo de identidad u otros datos personales dictadas por autoridad judicial."

"Artículo 29. Oportunidad para promover.

"La inconformidad deberá promoverse por el interesado, a más tardar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes al momento en que haya tenido conocimiento de la resolución de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, a la que se oponga.

"La interposición de la inconformidad no suspenderá la ejecución o efectos de la medida impugnada."

"Artículo 30. Inconformidad de las medidas de protección urgentes.

"El mismo trámite se seguirá en los casos en que el Ministerio Público o los Jueces Penales, a través del recurso que prevea el Código de Procedimientos vigente al procedimiento penal del que se trate, se nieguen a otorgar una medida de protección, la suspenda, revoque o la cancele."

"Artículo 31. Alcances y efectos de la resolución del órgano jurisdiccional.

"La resolución que recaiga a la inconformidad, tendrá el alcance confirmatorio, denegatorio o modificadorio; dicha resolución deberá ejecutarse en forma inmediata. Contra estas resoluciones no procede recurso alguno."

18. Estas disposiciones establecen los distintos requisitos de trámite, procedencia y alcances de la resolución de un medio de defensa local denominado "inconformidad". Al respecto, se insertan en una ley que tiene como

objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger y asegurar a las personas que se encuentran en una situación de riesgo por su participación dentro de un procedimiento penal, ya sea en la etapa de la averiguación previa/carpeta de investigación o en el proceso penal, a través de un vasto catálogo de medidas de protección.⁴

19. Según la ley local, en otros preceptos que no forman parte de la litis, serán competentes para la administración y ejecución de dichas medidas de protección el Ministerio Público, a través de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, y las autoridades judiciales, velarán por su correcto ejercicio.⁵ Además, se dice que los agentes del Ministerio Público, durante la

⁴ **Artículo 1.** Objeto y alcances de la ley.

"Esta ley tiene aplicación en el territorio del Estado de Puebla, y además tiene por objeto establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger y asegurar a los intervinientes en riesgo en un procedimiento penal y puedan ejercer sus derechos y deberes en el marco de la procuración y administración de justicia, con confianza, y sin ser obstaculizados o sujetos de intimidación, presión, amenaza o cualquier forma de violencia que afecte directa e inminentemente a los intervinientes y su participación en el desarrollo del procedimiento penal."

Artículo 2. Sujetos de Protección.

Para los efectos de la presente ley, se emitirán medidas de protección a las personas que se encuentren en situación de riesgo por su participación dentro de un procedimiento penal, a los que se denominará sujetos en riesgo, pudiendo ser:

"I. Los sujetos del procedimiento penal:

"a) La víctima u ofendido;

"b) El Asesor Jurídico;

"c) El imputado;

"d) El Defensor;

"e) El Ministerio Público;

"f) La Policía;

"g) El Órgano Jurisdiccional; y

"h) La autoridad de supervisión de medidas cautelares y la de suspensión condicional de proceso;

"II. Los testigos, entendiéndose por estos a las personas que declaren en un procedimiento penal;

"III. Los familiares o allegados de los sujetos del procedimiento penal y de las y los testigos: Personas con las que se encuentren ligadas por parentesco o de forma afectiva que pueden estar en riesgo por el desarrollo del procedimiento penal; y

"IV. Cualquier persona que en situación de riesgo por la participación de los sujetos del procedimiento y las y los testigos.

Para efectos del párrafo anterior, se debe entender al imputado como objeto de protección, cuando de su confesión ministerial o judicial vierta información que sirva para el esclarecimiento de los hechos delictivos, tratándose de delitos graves como delincuencia organizada, delitos contra la salud, trata de personas, homicidio calificado y robo de vehículo calificado y aquel que a juicio de las autoridades ministeriales o judiciales determine que por la participación del imputado se desarticulen bandas delincuenciales."

⁵ **Artículo 3.** Competencia.

"Serán competentes para la administración y ejecución de las medidas de protección de las personas en riesgo previstas en esta ley, el Ministerio Público a través de la Unidad de Protección

averiguación o carpeta de investigación, según corresponda, y los Jueces penales, según la etapa del procedimiento penal, en casos que por la urgencia así se requiera, solicitarán las medidas de protección a las autoridades obli-

a Sujetos del Procedimiento Penal y las autoridades judiciales velarán por el correcto ejercicio de esta facultad, sin perjuicio de las facultades que corresponden a ambas de acuerdo a sus propias leyes, cuando el caso requiera otras medidas que afecten derechos del imputado o cuando se requiera su intervención para su efectivo cumplimiento.

"Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, así como el Poder Judicial, en el ámbito de su competencia, están obligados a prestar la colaboración que les requiera la Procuraduría General de Justicia, para efectos de esta ley".

"Artículo 11. Entidades de protección.

"Las medidas de protección a que se refiere la presente ley, deberán ser proporcionadas por el Ministerio Público a través de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal, por sí o por colaboración de las instituciones públicas o privadas, personas físicas o jurídicas que debido al objeto de sus actividades o competencias sean favorables para los efectos de la ejecución de las mismas.

"Con independencia de lo anterior, en el caso de riesgo objetivo e inminente que surja dentro de la etapa de investigación complementaria, intermedia o de preparación del juicio o la de juicio, los Jueces respectivos ordenarán las medidas de protección, disponiendo que la ejecución sea efectuada por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal, o alguna otra autoridad en caso urgente.

"El Ministerio Público podrá solicitar la colaboración de cualquier autoridad para garantizar, de manera efectiva, la seguridad y bienestar físico, psicológico y social de las personas en riesgo, en los términos de la presente Ley."

"Artículo 15. Aplicación de las medidas de protección urgentes.

"Las y los agentes del Ministerio Público dentro de la averiguación previa o carpeta de investigación, según corresponda y las y los Jueces Penales, según la etapa del procedimiento penal, en casos que por la urgencia así se requiera, solicitarán a las autoridades obligadas en términos de esta Ley, la aplicación de las medidas de protección que consideren necesarias para garantizar el resguardo y protección de la integridad de las personas en riesgo. Lo anterior, sin perjuicio de hacerlo del conocimiento de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para que asuma la intervención que por ley le corresponde.

"Las instituciones policiales están facultadas para establecer las medidas de vigilancia, resguardo y protección de la integridad física necesarias para la protección de las personas que, en el desarrollo de sus funciones, identifiquen en riesgo, debiendo comunicar de forma inmediata al Ministerio Público para que este ratifique o dicte nuevas medidas de protección de acuerdo a la evaluación del riesgo."

"Artículo 16. Evaluación de Riesgo.

"Las y los agentes del Ministerio Público, durante la investigación inicial determinarán objetivamente el grado de riesgo y las medidas de protección urgentes aplicables al caso concreto, o bien, su canalización a la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para que ésta determine las medidas de protección, previa evaluación del riesgo del sujeto.

"Los Jueces Penales en sus respectivas competencias podrán determinar un estado de riesgo objetivo de un sujeto cuando éste surja en los momentos procesales de sus actuaciones, comunicando de forma inmediata al Ministerio Público para su debida ejecución.

"En los casos de urgencia las instituciones policiales, establecerán grupos especiales para evaluar el grado de riesgo de las personas de protección para delimitar la eficaz ejecución de las medidas de protección ordenadas por la o el Agente del Ministerio Público o el órgano jurisdiccional correspondiente."

gadas en términos de ley; ello, sin perjuicio de hacerlo de conocimiento de la citada unidad de protección para que asuma la intervención que le corresponda.⁶

20. Bajo ese contexto, como se desprende de la transcripción, los artículos reclamados prevén que la aludida "inconformidad" procederá en contra de las decisiones tomadas por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla sobre la viabilidad y aplicación de las medidas de protección y que, el mismo trámite de esa inconformidad, se seguirá en la revisión de las medidas de protección aplicadas y ejecutadas en caso de urgencia por el Ministerio Público, durante la averiguación previa o carpeta de investigación, o por los Jueces penales, según la etapa del procedimiento penal.

21. Es decir, se dice que la inconformidad procederá cuando el sujeto en riesgo no esté de acuerdo con las medidas de protección valoradas y/o ejecutadas por la referida unidad de protección durante la averiguación o carpeta de investigación (artículo 27), bajo ciertos supuestos de legitimación (artículo 28). Asimismo, tras la especificación de la oportunidad, legitimación y reglas de suspensión, la propia ley señala que el mismo trámite de tal inconformidad se seguirá en los casos en que el Ministerio Público o los Jueces penales se nieguen a otorgar una medida de protección ante un supuesto de urgencia, la suspendan, revoquen o cancelen (artículo 30), a través del recurso que prevea el código de procedimientos aplicable.

22. Por su parte, el resto de los artículos impugnados, regulan la oportunidad para promover la inconformidad como medio de defensa y establece que su interposición no suspenderá la ejecución o los efectos de las medidas y la resolución final que recaiga, tendrá alcances confirmatorios, denegatorios o modificatorios, se ejecutará de forma inmediata y no procederá recurso alguno (artículos 29 y 31).

23. Ahora bien, como se detalló en párrafos precedentes, el procurador general de la República interpuso la acción de inconstitucionalidad, precisa-

⁶ Se reitera, en términos de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, esta facultad para requerir directamente a las autoridades obligadas, medidas de protección por parte del Ministerio Público o de los Jueces de la causa, se otorga sólo para los casos de urgencia, a fin de garantizar el resguardo y protección de la integridad de las personas en riesgo, de conformidad con el artículo 15 de la referida ley. Ello, ya que por regla general, la verificación, resolución y aplicación de estas medidas de protección se efectúa por la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, en términos de los artículos 11 y 16 de la propia ley de medidas de protección, mediante solicitud del Ministerio Público o del Juez de la causa.

mente para cuestionar la incorporación de este medio de defensa en la ley local. En su primer concepto de invalidez, sin objetar la competencia del Estado de Puebla para establecer que las autoridades locales pueden aplicar medidas de protección a personas en riesgo durante la averiguación/carpeta de investigación, el procurador argumentó que el Congreso Local no contaba con la competencia para idear y regular un medio de defensa cuya materia sería las distintas resoluciones de esas autoridades competentes sobre la viabilidad o aplicación de tales medidas de protección.

24. A su juicio, todo ámbito de regulación procesal en materia penal está circunscrito a lo que establezca el Congreso de la Unión en el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues a partir de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, sólo existirá una legislación única en materia procedimental penal, independientemente de la resolución de que se trate; por ello, se encuentra prohibida la creación de cualquier tipo de medio de defensa.

25. Como se adelantó, este primer concepto de invalidez se considera **fundado** y suficiente para declarar la *inconstitucionalidad* de los preceptos reclamados. A continuación se expondrá la interpretación que se ha dado sobre este inciso c) de la fracción XXI del artículo 73 constitucional y los distintos precedentes aplicables, para posteriormente analizar si lo regulado en los artículos impugnados cabe precisamente en el ámbito material vedado a las entidades federativas.

Interpretación de la Suprema Corte sobre el tema

26. En principio, es necesario entender los alcances de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en materia procesal penal que deriva de la citada norma constitucional, que establece lo que sigue:

"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."

27. Dicho 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.

28. 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 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 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 el año de 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatz, 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 de 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."

29. 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 han dictado para implementar dicho sistema y se hace énfasis en la necesidad de que dicha regulación sea homogénea.

30. 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, sentando criterios vinculantes de aplicación directa para el caso que nos ocupa.

31. 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 transcritos dictámenes

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 regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto en términos del artículo 124 constitucional.

32. No obstante, también se aclaró que si bien los Estados han 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.⁷

33. Estas consideraciones en cuanto al contenido y alcance de la competencia constitucional del Congreso de la Unión han sido reiteradas en otros precedentes; entre los que destacan las **acciones de inconstitucionalidad 106/2014**,⁸ **52/2015**⁹ y **29/2015**,¹⁰ falladas el veintiocho y veintinueve de marzo y el once de abril de dos mil dieciséis, respectivamente.

⁷ 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, continuarían 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."

⁸ 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 inter

34. En el primer caso, se analizaron diversas disposiciones de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima. En la parte que nos interesa, se dijo que resultaban inconstitucionales los artículos 13, fracción III, 14, fracción I, en la porción normativa que dice: "*tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada*", 15, fracción V, 55, en la porción normativa que dice: "*y no se haya interpuesto recurso alguno*", 65 y 66 de esa legislación, ya que regulaban aspectos materialmente procesales.

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 otras medidas de protección complementarias a las ahí establecidas de acuerdo a la "legislación aplicable", lo cierto era que el establecimiento de

puesto 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.

⁹ 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 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.

¹⁰ 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.

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 materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables. Así, se concluyó que esos 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.

35. En el segundo caso, 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; empero, 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.

36. Por último, en el tercer caso, se estudiaron los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 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.

37. En complemento, retomando lo expuesto en párrafos precedentes, resalta 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.¹¹

¹¹ **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

Se señaló expresamente que dicha legislación única procesal entraría en vigor en las entidades federativas en atención a lo que establecieran cada una de las Legislaturas Locales, a través de una declaratoria.

38. Asimismo, se dispuso en su artículo 2o. que el objeto del Código Nacional era establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos;¹² 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.¹³

39. Adicionalmente, resalta que 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

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."

¹² **"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."

¹³ **"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."

complementaria que resulten necesarias para la implementación de ese ordenamiento.¹⁴

40. En relación con lo anterior, en el caso del Estado de Puebla, el Código Nacional de Procedimientos Penales entró en vigor a partir del veintiuno de mayo de dos mil catorce, siguiendo el régimen transitorio señalado en la Constitución Federal.

41. La Legislatura del Estado de Puebla determinó plazos específicos para la creación de Jueces de Control y Tribunales de Juicio Oral;¹⁵ igual-

¹⁴ **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."

¹⁵ Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de diecisiete de junio de dos mil once, conforme a los siguientes transitorios:

"Primero.—El presente decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, con las excepciones que se establecen en los presentes artículos transitorios.

"Segundo.—Para los efectos del artículo Primero Transitorio del Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiuno de febrero de dos mil once, por el que se expide el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Puebla, se establecen, las regiones judiciales y plazos siguientes:

"I. Oriente: el 15 de enero de 2013;

(Reformada, P.O. 13 de septiembre de 2013)

"II. Norte: el 21 de mayo de 2014;

(Reformada, P.O. 13 de septiembre de 2013)

"III. Sur: el 21 de mayo de 2014;

"IV. Sur-Oriente: el 17 de septiembre de 2014;

(Reformada, P.O. 6 de marzo de 2015)

"V. Centro-Poniente: el 17 de junio de 2016; y

"VI. Centro: el 17 de junio de 2016'.

"Tercero.—La entrada en vigor de las disposiciones contenidas en el presente decreto relativas a la creación y competencia de los Jueces de Control y de los Tribunales de Juicio Oral de primera instancia en materia penal, estará sujeta a las regiones judiciales y plazos señalados en el artículo transitorio anterior.

"Hasta en tanto no se actualicen los plazos previstos en el artículo anterior, continuará en vigor en las regiones judiciales el procedimiento penal establecido en el Código de Procedimientos en Materia de Defensa Social para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicado en el Periódico Oficial del Estado con fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y seis, de igual forma se entenderán vigentes las disposiciones reformadas por el presente Decreto en la graduación precisada, relativas a la existencia y funcionamiento de los Jueces en materia penal.

"Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Sistema Penal Acusatorio, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto, en términos de lo dispuesto en el Artículo Cuarto Transitorio del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha dieciocho de junio de 2008."

mente, determinó que la implementación del nuevo sistema de justicia penal sería gradual con base en las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, teniendo una primera etapa de adaptación, armonización, capacitación, ajuste y adecuación de hasta seis meses, a partir del diecinueve de mayo de dos mil catorce.¹⁶

42. Atendiendo a esa gradualidad establecida en los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, el diecinueve de marzo de dos mil catorce, el Congreso Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla emitió un decreto en el que declaró la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, a partir del día veintiuno de mayo de dos mil catorce.

"DECRETO

"ÚNICO.—El Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, con fundamento en el artículo segundo transitorio del decreto que expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce, declara la entrada en vigor de ese ordenamiento en el Estado de Puebla, atendiendo la gradualidad establecida en los artículos transitorios de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, a **partir del día veintiuno de mayo de dos mil catorce**, conforme a los decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado, de fechas diecisiete de junio de dos mil once y trece de septiembre de dos mil trece.

"Transitorios

"PRIMERO.—Publíquese el presente decreto en el Periódico Oficial del Estado.

"SEGUNDO.—Comuníquese al Congreso de la Unión y a los demás Poderes del Estado.

"TERCERO.—Se abroga el Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicado por Decreto del Honorable

¹⁶ Reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de diecinueve de mayo de dos mil catorce, transitorio cuarto del tenor literal siguiente:

"Cuarto.—La implementación del Nuevo Sistema de Justicia Penal, con base en la gradualidad establecida en las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, tendrá en cada caso una primera etapa de adaptación, armonización, capacitación, ajuste y adecuación de hasta seis meses, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto."

Congreso del Estado de Puebla de veintiuno de febrero de dos mil once, con excepción del título décimo, relativo a la 'Ejecución de la sentencia', el cual deberá mantenerse vigente hasta que el Congreso de la Unión, expida la legislación única en materia de ejecución de penas.

"Se exceptúan de la abrogación del Código de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Puebla, la aplicación del mismo en aquellos procesos penales que hayan iniciado entre el quince de enero de dos mil trece y el veinte de mayo de dos mil catorce en la Región Judicial Oriente del Estado, con sede en Teziutlán, mismos que deberán sustanciarse hasta su conclusión definitiva, conforme al Código de Procedimientos Penales aplicable al momento de su inicio.

"CUARTO.—La entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, surtirá sus efectos en el territorio del Estado, a partir del veintiuno de mayo de dos mil catorce en las Regiones Judiciales Oriente, Norte y Sur del Estado de Puebla, de acuerdo a lo que establece el artículo 10 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla y en el resto del territorio del Estado, de acuerdo a lo que establece el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, conforme a los decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado de fechas diecisiete de junio de dos mil once y trece de septiembre de dos mil trece.

"QUINTO.—No procede la acumulación de procesos penales cuando uno de ellos se esté tramitando conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales y el otro conforme a la legislación adjetiva abrogada."

43. En ese sentido, la declaratoria en el Periódico Oficial del Estado de Puebla de veintiuno de mayo de dos mil catorce surtió efectos sesenta días naturales después; es decir, el veintiuno de julio de dos mil catorce, ello de conformidad con el citado artículo transitorio segundo del Código Nacional de Procedimientos Penales.

44. En ese entendido, es claro que la ley para la protección de los sujetos en riesgo aquí impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el veintisiete de noviembre de dos mil catorce; es decir, después de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya aplicación ya era exigible en varios partidos judiciales, con la característica adicional de haber sido suscrita a su vez dentro del plazo que prevé el propio código nacional para emitir legislación complementaria.

Análisis de regularidad de las disposiciones reclamadas

45. Bajo las anteriores premisas normativas y siguiendo el desarrollo argumentativo del presente apartado, se procede a analizar si las normas impugnadas efectivamente abarcan materia procesal penal de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

46. Como se adelantó, el objeto general de la ley impugnada es la creación de mecanismos y procedimientos necesarios para proteger y asegurar a los intervinientes en riesgo en un procedimiento penal. En esa tónica, los preceptos cuestionados regulan distintos requisitos de procedencia, legitimación, trámite y alcances de un medio de defensa denominado como "inconformidad", cuya materia son las determinaciones tomadas por distintas autoridades sobre medidas de protección.

47. El procurador general de la República, sin objetar en sí mismas las medidas de protección, alega en su primer concepto de invalidez que la incorporación de este medio de defensa invade las competencias del Congreso de la Unión. En cambio, los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla consideran que no existe dicha transgresión competencial, pues, por un lado, las normas están regulando un aspecto exigido por la propia Constitución Federal (ejecución de medidas de protección) únicamente para el ámbito local y, por otro lado, porque: a) las determinaciones de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia son resoluciones de carácter administrativo que no inciden en el procedimiento penal; y, b) las medidas de protección exigidas por parte del Ministerio Público o del Juez Penal en casos de urgencia, si bien son resoluciones jurisdiccionales, la propia ley señala que la revisión de su otorgamiento, suspensión, revocación o cancelación se harán *"a través del recurso que prevea el Código de Procedimientos vigente al procedimiento penal del que se trate"*, respetándose entonces el ámbito competencial del Congreso de la Unión.

48. Este Tribunal Pleno coincide con las pretensiones del procurador general de la República y estima que deben declararse **inconstitucionales** los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

49. Al margen de si los artículos reclamados, se emitieron bajo la premisa de hacer efectiva una obligación constitucional en términos del artículo 20, apartado C, fracción V, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que dice que *"el Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso"* o si se

configuran, propiamente, como una legislación complementaria¹⁷ de los artículos 137, 139, 367, 370 y octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,¹⁸ los cuales establecen las medidas de protección a vícti-

¹⁷ En el ámbito federal, por ejemplo, se ha emitido también una ley de medidas de protección: la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal. Esta normatividad establece mecanismos y programas para la protección de personas a cargo de la Procuraduría General de la República, a través de una Unidad de Protección a Personas del Centro y de un grupo de expertos en la materia. Lo relevante de este ordenamiento es que se limita a prever la competencia del poder ejecutivo y entes creados para dicha labor, pero no establece procesos ni competencias jurisdiccionales. Se refiere únicamente al señalar que la Unidad de Protección atenderá a los requerimientos que, en su caso, realice la autoridad jurisdiccional.

¹⁸ **Artículo 137. Medidas de protección.**

"El Ministerio Público, bajo su más estricta responsabilidad, ordenará fundada y motivadamente la aplicación de las medidas de protección idóneas cuando estime que el imputado representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima u ofendido. Son medidas de protección las siguientes:

"I. Prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima u ofendido;

"II. Limitación para asistir o acercarse al domicilio de la víctima u ofendido o al lugar donde se encuentre;

"III. Separación inmediata del domicilio;

"IV. La entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad de la víctima que tuviera en su posesión el probable responsable;

"V. La prohibición de realizar conductas de intimidación o molestia a la víctima u ofendido o a personas relacionados con ellos;

"VI. Vigilancia en el domicilio de la víctima u ofendido;

"VII. Protección policial de la víctima u ofendido;

"VIII. Auxilio inmediato por integrantes de instituciones policiales, al domicilio en donde se localice o se encuentre la víctima u ofendido en el momento de solicitarlo;

"IX. Traslado de la víctima u ofendido a refugios o albergues temporales, así como de sus descendientes, y

"X. El reingreso de la víctima u ofendido a su domicilio, una vez que se salvaguarde su seguridad.

"Dentro de los cinco días siguientes a la imposición de las medidas de protección previstas en las fracciones I, II y III deberá celebrarse audiencia en la que el Juez podrá cancelarlas, o bien, ratificarlas o modificarlas mediante la imposición de las medidas cautelares correspondientes.

"En caso de incumplimiento de las medidas de protección, el Ministerio Público podrá imponer alguna de las medidas de apremio previstas en este código.

"En la aplicación de estas medidas tratándose de delitos por razón de género, se aplicarán de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia."

Artículo 139. Duración de las medidas de protección y providencias precautorias.

"La imposición de las medidas de protección y de las providencias precautorias tendrá una duración máxima de sesenta días naturales, prorrogables hasta por treinta días.

"Cuando hubiere desaparecido la causa que dio origen a la medida decretada, el imputado, su defensor o en su caso el Ministerio Público, podrán solicitar al Juez de control que la deje sin efectos."

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.

mas, ofendidos, testigos, sus familiares o demás sujetos que intervienen en el procedimiento penal, sin menoscabo de lo dispuesto en la "*legislación aplicable*", esta Suprema Corte estima que resulta indiscutible que tales preceptos abarcan aspectos procesales y, por ende, no pueden subsistir en el ordenamiento jurídico local.

50. De acuerdo a la citada **acción de inconstitucionalidad 106/2014**, es criterio firme de este Tribunal Pleno que a pesar de que el código nacional previó que pueden existir otras medidas de protección, diversas a las previstas en ese ordenamiento "en términos de la legislación aplicable", el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos tiene una naturaleza procesal y si, ese código nacional establece lo relativo a las medidas de protección de testigos y otros sujetos del procedimiento penal sin prever un recurso en contra de las resoluciones que en esa materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables¹⁹ (sin que esta omisión ya haya sido declarada como constitucional por esta Suprema Corte) y no puede ser modificado por la normatividad estatal.

51. **Este criterio tiene aplicación en el caso concreto.** Como se explicó, la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla prevé que

"De igual forma, el Ministerio Público o la autoridad que corresponda adoptarán las medidas que fueren procedentes para conferir la debida protección a víctimas, ofendidos, testigos, antes o después de prestadas sus declaraciones, y a sus familiares y en general a todos los sujetos que intervengan en el procedimiento, sin menoscabo de lo dispuesto en la legislación aplicable."

"Artículo 370. Medidas de protección.

"En caso necesario, los peritos y otros terceros que deban intervenir en el procedimiento para efectos probatorios, podrán pedir a la autoridad correspondiente que adopte medidas tendentes a que se les brinde la protección prevista para los testigos, en los términos de la legislación aplicable."

¹⁹ En la respectiva sentencia, se pueden leer los siguientes párrafos (hojas 25 y 26): "*Si bien al regular las medidas de protección en los artículos 137, 139, 367 y 370,19 el código nacional previó que puedan existir otras diversas a las allí previstas 'en términos de la legislación aplicable', lo cierto es que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos tiene una naturaleza procedimental; y 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 materia se dicten, es porque las consideró inimpugnables.*

"*Así, las normas impugnadas tienen una naturaleza procedimental, no obstante que no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, pues claramente se refieren a dichos aspectos, los cuales se encuentran reservados al código nacional.*

"*Tampoco es obstáculo a lo anterior el hecho de que del procedimiento legislativo por el que se creó la Ley para la Protección a Testigos impugnada, se advierte que el legislador local pretendió caracterizar tales normas como cuestiones complementarias a lo previsto en el código nacional, pues como hemos visto, de su contenido se advierte que regulan aspectos relativos al procedimiento, como son el desarrollo de la audiencia, las pruebas y el establecimiento de recursos.*"

será competencia del Ministerio Público, por conducto de la Unidad de Protección a Sujetos del Procedimiento Penal de la Procuraduría General de Justicia, la administración y ejecución de ciertas medidas de protección para personas en riesgo durante la investigación o carpeta de investigación (que incluye, entre otros, a las víctimas u ofendidos, al imputado, a los testigos, a los familiares de los sujetos del procedimiento penal y de los testigos y a cualquier persona que se encuentre en riesgo por la participación de los sujetos del procedimiento y los testigos). Además, se señala que, en ciertos casos, los Ministerios Públicos, durante la averiguación o carpeta de investigación, y los Jueces Penales, según la etapa del procedimiento penal, podrán solicitar las medidas de protección que se consideren necesarias en supuestos de urgencia para garantizar el resguardo y protección de la integridad de las personas en riesgo.

52. Bajo este esquema normativo, **los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29 y 31 impugnados** establecen los requisitos de oportunidad, legitimación, trámite, alcances y efectos de un recurso de "inconformidad" en contra de las diferentes determinaciones del Ministerio Público, por conducto de la Unidad de Protección, sobre las medidas de protección solicitadas. En específico, destaca que los párrafos tercero y cuarto del artículo 27, indican que el medio de defensa deberá ser presentado ante el "órgano jurisdiccional competente", quien admitirá, sustanciará y resolverá el recurso dentro de las veinticuatro horas siguientes.

53. Así las cosas, a juicio de este Tribunal Pleno, estos preceptos son inconstitucionales dado que la inconformidad se activa durante una de las fases del procedimiento penal y la competencia de resolución está asignada a un Juez, por lo que es indubitable su naturaleza procesal y, entonces, su ámbito de regulación debe reservarse para el Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, como en el precedente recién aludido, las decisiones del Ministerio Público sobre el otorgamiento, modificación o cancelación de las medidas de protección abarca tanto a los sujetos del procedimiento penal como a los testigos, siendo que según el Código Nacional tales determinaciones ministeriales, por lo menos sobre los testigos y otros sujetos en riesgo, no admiten medio de defensa alguno.

54. Esta conclusión no se ve afectada por los argumentos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Puebla, consistentes en que el abanico de sujetos protegidos por la ley es más amplio que el del Código Nacional (ya que puede incluir, por ejemplo, a peritos) y que, consecuentemente, la resolución sobre las medidas de protección tiene una naturaleza administra-

tiva, al ser una decisión del Ministerio Público que actúa por conducto de la Unidad de Protección de la Procuraduría Local.

55. Esta Suprema Corte estima que la amplitud del ámbito personal de validez de la legislación no incide sobre la naturaleza de las normas cuestionadas; por el contrario, deja entrever que su aplicación se da respecto a ciertas personas que participan directa o indirectamente en un procedimiento penal y que, por ende, cualquier regulación de aspectos procesales que vaya a tener un efecto en esos sujetos del Código Nacional, debe ser de competencia exclusiva de dicho ordenamiento normativo. Adicionalmente, se insiste, toda vez que la decisión sobre las medidas de protección se da forzosamente durante una de las fases del procedimiento penal, no puede valorarse como una mera resolución de carácter administrativo. La respectiva decisión incide necesariamente en el ámbito penal.

56. Este Tribunal Pleno no soslaya que los párrafos tercero y cuarto del citado artículo 27 impugnado, refieren que la competencia de la inconformidad será para el "órgano jurisdiccional competente" o "autoridad jurisdiccional ante quien se promueva la inconformidad". Al respecto, podría argumentarse, como lo implican los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que no se trata de un Juez penal, sino de otra autoridad jurisdiccional con competencias para revisar resoluciones administrativas.

57. Esta Suprema Corte no comparte dicha interpretación. Primero, porque al ser una decisión por parte de un órgano perteneciente a la Procuraduría General de Justicia del Estado sobre medidas de protección, en relación con sujetos del procedimiento penal, testigos, familiares u otras personas en riesgo con motivo del procedimiento penal, se da siempre y forzosamente en un contexto de ejecución de facultades de naturaleza penal y, por tanto, cualquier medio de defensa en el que se vayan a analizar la viabilidad o alcances de las resoluciones sobre medidas de protección deben ser competencia de un órgano jurisdiccional en esa materia.

58. Segundo, de una interpretación sistemática de la ley impugnada, en conjunto con la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, no se advierte la referencia a autoridades administrativas, mientras que la ley para la protección, menciona en múltiples ocasiones a los Jueces penales. Los artículos 8, 15 y 16 de la ley impugnada hacen referencia a la facultad que tienen los Jueces penales para dictar las medidas de protección y determinar su idoneidad.

59. Aunado a lo anterior, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Puebla, se advierte que no existen Tribunales Administrativos locales den-

tro del Tribunal Superior de Justicia, ni se advierte su existencia como parte del poder ejecutivo ni autónomo de dicha entidad.²⁰

60. Por otro lado, también el **artículo 30 reclamado** sufre del vicio de inconstitucionalidad por invasión de competencias. En este precepto se dice que el mismo trámite de la inconformidad se seguirá en los casos en que el Ministerio Público o los Jueces Penales, a través del recurso que prevea el

²⁰ Consta que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito emitió una tesis aislada en la que explicó que la ausencia de un tribunal administrativo en la entidad federativa de Puebla no resulta violatorio de las garantías judiciales, previstas en los artículos 8, numeral 1 y 25 de la Convención de Derechos Humanos, pues, en todo caso, los gobernados tienen a su alcance la promoción del amparo indirecto ante el Juez de Distrito competente cuando estimen que las autoridades estatales vulneraron sus derechos: tesis aislada VI.1o.A.30 A (10a.), Tribunal Colegiado de Circuito, Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 2, página: 1702. Del rubro y texto siguientes. "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE PUEBLA. LA AUSENCIA DE UN TRIBUNAL DE DICHA NATURALEZA EN ESA ENTIDAD FEDERATIVA, NO RESULTA VIOLATORIA DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES Y DE LA PROTECCIÓN JUDICIAL PREVISTAS, RESPECTIVAMENTE, EN LOS ARTÍCULOS 8, NUMERAL 1, Y 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. Si bien la obligación del Estado de proporcionar un recurso judicial derivada de los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se traduce en la existencia de tribunales o procedimientos formales y en la posibilidad de recurrir a tales órganos, además de que los recursos deben tener efectividad, es decir, que debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponerlos para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo; empero, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como intérprete último de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no ha previsto limitante alguna en el sentido de que el recurso judicial efectivo deba tramitarse y resolverse necesariamente a través de la sede de la jurisdicción ordinaria federal o estatal, sino que por el contrario, en la propia sentencia recaída al caso Castañeda Gutman contra el Estado Mexicano, se reconoce al juicio de amparo, que es un medio de control constitucional ventilado en la sede de jurisdicción extraordinaria, como un recurso judicial efectivo en aras de la protección del derecho fundamental de acceso a la impartición de justicia. A partir de esa premisa, se estima que la limitante de que los particulares no puedan acudir a ventilar una controversia suscitada entre ellos y la administración pública del Estado de Puebla, ante un tribunal de lo contencioso administrativo local en esa entidad federativa dada su inexistencia, ni tampoco se encuentren en posibilidad de demandar la nulidad de los actos respectivos en la vía ordinaria administrativa federal, por no surtirse la competencia de los Jueces de Distrito en términos del artículo 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aplicado a contrario sensu; ello no constituye por sí una vulneración a los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues los gobernados tienen a su alcance la promoción del juicio de amparo indirecto ante el Juez de Distrito competente cuando se estimen contrarios a derecho los actos de las autoridades estatales que emitidos con fundamento en la ley, extingan unilateralmente una relación en la que es parte el gobernado, y que sean decretados sin acudir a los tribunales judiciales o administrativos, y sin requerir de la voluntad del afectado."

Código de Procedimientos, vigente al procedimiento penal de que se trate, se nieguen a otorgar una medida de protección, la suspenda, revoque o cancele.

61. Este Tribunal Pleno advierte que su regulación no es del todo clara, pues podría interpretarse que el propio recurso de inconformidad local, tiene como supuesto de procedencia las decisiones sobre medidas de protección tomadas en casos de urgencia o que sólo debe seguirse el mismo trámite de la inconformidad para su análisis, pero usando algún recurso o medio de impugnación que contemple el código de procedimientos aplicable al respectivo procedimiento penal. Independientemente de esta deficiencia legislativa que provoca incertidumbre jurídica, ante cualquiera de las dos interpretaciones, la norma es inconstitucional: su contenido se actualiza en un procedimiento penal y la resolución del medio de defensa es competencia de un Juez penal que rige dicho procedimiento; es decir, es de contenido evidentemente procesal, ya que implica que el juzgador deberá de instaurar un medio de defensa o llevar a cabo ciertos actos procesales para la resolución de la impugnación sobre medidas de protección, lo cual incide en las reglas contempladas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

62. El Poder Ejecutivo defiende la constitucionalidad de la norma bajo el argumento de que el propio precepto afirma que la revisión de las decisiones del Ministerio Público o los Jueces penales sobre medidas de protección en casos de urgencia, se hará de conformidad con el Código de Procedimientos aplicables; a saber, el código nacional. Ello, lejos de apoyar la validez del precepto, respalda las razones de su inconstitucionalidad. Es criterio de esta Suprema Corte que una norma local no puede replicar la regulación procesal en materia penal ni, mucho menos, incorporar supuestos de procedencia o reglas de trámite (cuando además, por ejemplo, en el Código Nacional no se advierte ningún medio de defensa aplicable). Por su parte, si se trata de casos en los que no resulta aplicable el Código Nacional por ser del antiguo sistema penal, se actualizaría la veda constitucional de modificar la legislación procesal hasta antes de la entrada de la normatividad nacional.

63. En suma, por las razones expuestas, se declara la invalidez, de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

64. Por último, al haber resultado fundado el primer concepto de invalidez, consistente en la incompetencia del Congreso del Estado de Puebla para legislar en materia de procedimiento penal, habiendo tenido como consecuencia la invalidez de los preceptos combatidos, resulta innecesario el estudio de los demás argumentos de la demanda. Sirve de apoyo a lo anterior

la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ"²¹.

VIII. Efectos de la sentencia

65. 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.²²

66. Dicho lo anterior, siguiendo lo resuelto en el mismo apartado del fallo en las **acciones de inconstitucionalidad 102/2014,²³ y 29/2015,²⁴** este

²¹ 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".

²² "**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."

²³ Este caso fue fallado por este Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete. El apartado respectivo, se aprobó por unanimidad de votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, en el sentido de no dar efectos retroactivos a la declaratoria de inconstitucionalidad. La Ministra Luna Ramos y el Ministro presidente Aguilar Morales no asistieron a la sesión.

²⁴ Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte segunda, consistente en no dar efectos retroactivos a la invalidez decretada. En ese caso, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. 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 Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Tribunal Pleno estima que, al estar relacionados con medidas de protección de diversas personas que intervienen en el proceso, la declaratoria de invalidez de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 impugnados de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla. Sin que proceda extender dicha invalidez a otros preceptos de la legislación.

67. Por lo expuesto y fundado,

Se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Puebla, en términos del considerando octavo de esta sentencia.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz, respecto de los apartados VII y VIII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a los efectos de la sentencia, consistentes, por un lado, en declarar la invalidez de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla y, por otro, en determinar que la declaración de invalidez surta efectos desde la notificación de los puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Puebla. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, 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 de dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, el primero por desempeñar una comisión oficial y la segunda por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al Segundo Periodo de Sesiones de dos mil dieciséis.

Dada la ausencia del Ministro presidente Aguilar Morales, el Ministro Cossío Díaz, asumió la Presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esta sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro presidente en funciones Cossío Díaz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Firman el Ministro presidente en funciones y el Ministro ponente, con el secretario general de Acuerdos que autoriza y da fe.

Esta hoja corresponde a la acción de inconstitucionalidad 109/2014, promovida por el procurador general de la República, fallada el dieciocho de mayo de dos mil diecisiete en el sentido siguiente: "Primero. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. Segundo. Se declara la

invalidez de los artículos 27, párrafos tercero, cuarto y quinto, 28, 29, 30 y 31 de la Ley para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Puebla, en términos del considerando octavo de esta sentencia. Tercero. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Puebla y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*".

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de agosto de 2017.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 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 26 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. LOS ARTÍCULOS 40, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III Y 40-A, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERAN EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DE 2014).

AMPARO EN REVISIÓN 1035/2016. 24 DE MAYO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. AUSENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto tercero, en relación con la fracción III del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, que aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad del **artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce.**

Cabe señalar que en el caso no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en términos del punto segundo,

fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que la resolución del mismo no implica la fijación de un criterio de importancia o trascendencia para el orden jurídico nacional ni reviste un interés excepcional.

SEGUNDO.—**Oportunidad del recurso de revisión.** No es necesario verificarla, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento analizó tal cuestión, concluyendo que la presentación de los recursos y sus adhesiones fue oportuna.

TERCERO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** A continuación se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares planteadas en la controversia traída a revisión, principalmente en lo que respecta a la constitucionalidad de la norma impugnada:

1. En la demanda de garantías el quejoso planteó el siguiente argumento de constitucionalidad:

1.1. En su primer concepto de violación, señaló que el artículo 40 fracción III, del Código Fiscal de la Federación, en el cual se fundó el oficio número ***** de veinticinco de agosto de dos mil quince, emitido por la Dirección General de Fiscalización, resulta inconstitucional, en virtud de que, dicha medida (el aseguramiento precautorio) viola lo dispuesto en los preceptos 16 y 22 constitucionales, pues se trata de una medida de apremio exclusiva, inusitada y trascendental que transgrede la esfera jurídica de los particulares.

Lo anterior, afirmó, ya que esa medida no tiene como fin garantizar un crédito fiscal y se impone sin que existan elementos suficientes que permitan establecer, al menos presuntivamente, que el contribuyente ha incumplido con sus atribuciones fiscales; de ahí que al no precisarse los límites materiales para el ejercicio de esa atribución se da pauta a una actuación arbitraria de la autoridad hacendaria.

Explicó, que tanto la orden como la ejecución de dicho acto pueden impedirle ejercer sus derechos de propiedad sobre los bienes que se llegaren a asegurar, lo cual resulta desproporcional, ya que el fin pretendido que se traduce en ejercer presión no corresponde con la medida de apremio impuesta, siendo en el caso el aseguramiento precautorio, en virtud de que, dicha medida obstaculiza el desarrollo normal de sus actividades ordinarias, lo que genera el incumplimiento de las obligaciones que tiene respecto al servicio que presta, incluso las obligaciones de naturaleza tributaria.

Aduce que, tal y como se advierte de lo previsto en la jurisprudencia P/J. 3/2013 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, de rubro:

"ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.", tanto el aseguramiento precautorio como el acta circunstanciada donde consta la ejecución de dicha orden, resultan ilegales, ya que dicha medida de apremio es desproporcional a la finalidad del mismo, ya que el objeto de la misma es presionar, sin embargo, el resultado de tal aseguramiento termina siendo una obstaculización del ejercicio habitual del cumplimiento de sus obligaciones.

2. El Juez Segundo de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, emitió sentencia, en la que sostuvo, sustancialmente las siguientes consideraciones:

2.1. En el **considerando quinto**, señaló como una cuestión previa, que para analizar la naturaleza jurídica del precepto reclamado (artículo 40, primer párrafo, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce), debe atenderse al conjunto normativo que conforma; por tanto, toda vez que tal disposición remite al diverso 40-A, fracción II, de dicho ordenamiento; para practicar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente o responsable solidario, respecto de los actos, solicitudes de información o requerimientos de documentación, resulta evidente que guardan íntima relación entre sí, motivo por el cual, no es dable analizarlo aisladamente.

Explicó que de los artículos 40, fracción III y 40-A, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir de enero de dos mil catorce, en lo que aquí interesa, se desprende que las autoridades fiscales podrán decretar, como medida de apremio, el aseguramiento precautorio de cualquiera de los bienes (inmuebles, cuentas bancarias, depósitos o valores), a la negociación del contribuyente, cuando éste, impida de cualquier forma o por cualquier medio el inicio o desarrollo de sus facultades; asimismo, se estima que el artículo 40-A, en su primer párrafo, fracción II, establece la forma en que se realiza el embargo precautorio; lo que, de suyo implica que la referida medida de apremio no tiene por objeto garantizar un crédito fiscal, más aún, se impone sin que existan elementos suficientes que permitan establecer que el contribuyente ha incumplido con sus obligaciones fiscales, **lo que evidentemente da pauta a una actuación arbitraria de la autoridad hacendaria.**

Adujo que, en virtud de que no se precisan los límites materiales para el ejercicio de esa atribución, situación tal, que por sí, **contraviene el derecho fundamental de seguridad jurídica** consagrado en el artículo 16 constitucional, pues en observancia a ese derecho, el legislador sólo puede facultar

a las autoridades fiscales a emitir los actos de molestia que sean necesarios para verificar que los gobernados cumplan con su obligación de contribuir al gasto público, debiendo acotar el ejercicio de sus atribuciones de modo tal que se genere certeza al particular sobre los límites de su actuación.

Explicó que, en el caso concreto, las medidas cautelares previstas en el artículo 40 impugnado, persiguen una finalidad constitucionalmente válida, puesto que tienen como fin vencer la resistencia del contribuyente para que la autoridad hacendaria pueda ejercer sus facultades de comprobación y lograr así que los gobernados cumplan con la obligación que tienen de contribuir al gasto público. Empero, el aseguramiento de los bienes o de la negociación del contribuyente, previsto en la fracción III, del citado numeral, no puede estimarse como una medida idónea para alcanzar el fin buscado por el legislador, dado que éste se puede lograr a través de otros medios que restringen en menor medida los derechos de los gobernados, como lo son el auxilio de la fuerza pública y la imposición de multas o, en su caso, el aseguramiento de la contabilidad del contribuyente exclusivamente.

Determinó que **la referida medida cautelar resulta desproporcional**, en relación con los fines buscados y los efectos perjudiciales que genera, ya que puede obstaculizar el desarrollo normal de las actividades de la quejosa y generar que ésta incumpla con sus obligaciones derivadas de sus relaciones jurídicas, incluyendo las de naturaleza tributaria.

Adujo que no pasa desapercibido el argumento de la autoridad responsable presidente de la República, en el sentido de que en las reformas del artículo 40, fracción III, y la adición del diverso 40-A, ambos del Código Fiscal de la Federación, se establece un orden de aplicación de las medidas de apremio, no obstante, la medida cautelar, consistente en el aseguramiento de los bienes o de la negociación del contribuyente, continúa siendo uno de los medios de apremio en el caso de que el contribuyente se niegue a entregar la contabilidad, y que es precisamente, esa medida cautelar la que resulta **desproporcionada en relación con los fines que se buscan**.

Apuntó que resultaba aplicable, en lo conducente, el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 3/2013 (10a.), de rubro: "ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA."

Señaló que, la autoridad responsable, al aplicar los artículos 40, primer párrafo, fracción III, y 40-A, fracción II, ambos del código tributario, este último

por remisión del primero de ellos para practicar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente o responsable solidario, transgrede el principio de seguridad jurídica, porque si bien es cierto que éste autoriza al legislador a dotar a las autoridades de mecanismos que les permitan actuar eficazmente ante el intento de los gobernados de no acatar las normas fiscales, también los es que ese objetivo no puede lograrse a través de una restricción patrimonial innecesaria o desmedida como el referido aseguramiento, toda vez que, no existe una relación de instrumentalidad entre éste y el fin perseguido por el creador de la ley, pues la negativa del causante a entregar su contabilidad no tiene un significado patrimonial directo que justifique la comentada medida precautoria, que además puede generar la arbitrariedad de la autoridad, dado que es innecesario asegurar, aun de forma preventiva, la negociación o el resto de los bienes como inmuebles, cuentas bancarias, depósitos o valores, porque estos elementos mercantiles no son idóneos para determinar la situación del contribuyente, ya que con ello se simularía un mecanismo de garantía para futuros créditos fiscales.

En consecuencia, al resultar **fundado** el concepto de violación referen-te a la inconstitucionalidad de los artículos **40, primer párrafo, fracción III, y 40-A, fracción II, ambos del Código Fiscal de la Federación** –este último por remisión del primero para practicar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente o responsable solidario– al violentar el principio de seguridad jurídica previsto en el numeral 16 de la Constitución Federal, concedió el amparo solicitado.

3. Los razonamientos esenciales que interesan al caso, contenidos en los **agravios** hechos valer por las autoridades responsables recurrentes, son los que se sintetizan a continuación:

Agravios hechos valer por la autoridad responsable **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión:**

3.1. En su **primer agravio**, señala que el Juez de Distrito no realizó un estudio sistemático de los conceptos de violación, y no se apoyó en consideraciones y fundamentos legales, toda vez que, sólo se limitó a transcribir la jurisprudencia P/J. 3/2013 (10a.), emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, la cual, no guarda una idéntica o análoga condición al acto reclamado.

Estima que el a quo concluyó que el artículo 40, fracción III, en relación con el 40-A ambos del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, cuenta con los mismos vicios de inconstitucionalidad que los que tuvo el diverso 40, fracción III, de dicho código abrogado (vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece), motivo por el que concedió el amparo, aplicando un criterio que no resulta aplicable al asunto.

Explica que el artículo 40, fracción III, en relación con el diverso 40-A ambos del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, se trata de un nuevo acto legislativo. Es decir, cualquier modificación al texto legal, aunque sea la más mínima, como sucede con el artículo impugnado, derivado de un acto legislativo nuevo, el cual no se ha declarado inconstitucional y, por tanto, no puede realizarse un juicio de analogía arbitrario, sin antes haber estudiado el alcance legal, del nuevo acto recurrido.

Señala que al momento en que se emitió la jurisprudencia que estima que el artículo 40, fracción III, del código tributario abrogado, resultaba inconstitucional, al violar la garantía de seguridad jurídica, era otra época, otra circunstancia económica, política y social muy distinta a la que acontece, por lo cual, en el caso, no es posible aducir que ese criterio es totalmente aplicable.

Aduce que como se advierte de la tesis aislada P. LII/2008, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "LEYES. LA REFORMA DE UNA DISPOSICIÓN LEGAL CONSTITUYE UN ACTO LEGISLATIVO NUEVO, AUN CUANDO REPRODUZCA EL CONTENIDO DE LA NORMA DE VIGENCIA ANTERIOR, O TENGA CON ELLA SIMILITUDES O DIFERENCIAS ESENCIALES O ACCIDENTALES.", aun en el supuesto de que la modificación no alterara en esencia el contenido de la regla original tal como fue declarada inconstitucional, el nuevo texto de la disposición es el resultado de la expresión soberana de los entes legitimados por la Constitución Federal, a través de un nuevo proceso legislativo y en relación con otro ámbito de validez temporal de la ley.

Apunta que por lo anterior, en el caso, resulta ilegal la aplicación de la jurisprudencia P./J. 3/2013 (10a.), para conceder el amparo, ya que no se pueden aplicar jurisprudencias de normas abrogadas respecto de un nuevo acto legislativo, el cual no ha sido analizado y, por tanto, no puede ser declarado inconstitucional, sin un estudio de fondo acorde al principio de congruencia.

3.2. En su **segundo agravio**, aduce que el Juez de Distrito realizó un estudio infundado de los artículos 40, párrafo primero, fracción III, y 40-A, ambos del Código Fiscal de la Federación, al estimar, erróneamente, que dichos numerales violan el derecho público subjetivo de seguridad jurídica, tutelado por el precepto 16 constitucional.

Señala que contrario a lo resuelto en la sentencia recurrida, no existe violación al derecho humano de seguridad jurídica, porque el juzgador no observó el alcance y relevancia de los referidos artículos, de lo que se sigue que la desincorporación de los efectos y consecuencias de dicha disposición normativa, trasciende al ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad hacendaria, pues al permitir que el contribuyente no presente su

información relevante a través de las formas establecidas para ello, se obstaculizaría, retrasaría y dificultaría el ejercicio de la revisión necesaria para verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales 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, que incumben a interés de la sociedad.

Explica que, de la lectura integral de los artículos controvertidos, se puede advertir que la medida de apremio, es procedente únicamente cuando se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de las facultades de las autoridades fiscales, por lo que, si se actualizan las conductas de los contribuyentes, la autoridad hacendaria podrá asegurar los bienes o negociación, siendo el aseguramiento una providencia a la oposición del actuar de los contribuyentes frente a la autoridad, la que sólo procederá a tal medida cuando sea provocada por el contribuyente.

Agrega que en la exposición de motivos elaborada por el Ejecutivo Federal, por la que se expidieron los artículos vigentes, se precisó que el aseguramiento precautorio consiste en la práctica, una valiosa herramienta con que cuentan las autoridades fiscales para contrarrestar las conductas evasivas realizadas por los contribuyentes que impiden iniciar o continuar el desarrollo de sus facultades y resulta imposible la aplicación de las mismas, como sucede tratándose de contribuyentes no localizados.

Insiste en que el a quo concedió el amparo con los razonamientos pronunciados por el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P/J. 3/2013 (10a.); sin embargo, los mismos no pueden ser aplicables en su literalidad en el asunto que nos ocupa, ni por cuestión de analogía, pues el legislador al momento de expedir los artículos 40, párrafo primero, fracción III, y 40-A ambos del Código Fiscal de la Federación vigente, subsanó los vicios de inconstitucionalidad, por lo que, las normas impugnadas superan el test de proporcionalidad, ya que están justificadas razonablemente y proporcionalmente, porque su regulación obedece a la protección del interés social.

Agravios hechos valer por la autoridad responsable presidente de la República:

3.3. En su **primer agravio**, señala que en la sentencia recurrida indebidamente se concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión, respecto del artículo 40-A, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, no obstante que el mismo no fue impugnado por la quejosa, ni mucho menos se vertieron conceptos de violación tendientes a demostrar la inconstitucionalidad del mismo.

Aduce que la sentencia reclamada es ilegal, porque el Juez de Distrito no puede realizar el examen de diversos preceptos que no fueron reclamados en la demanda de amparo, sino que el estudio de la inconstitucionalidad de la norma, se deberá realizar conforme a lo reclamado por la quejosa.

Explica que en el caso no opera la suplencia de la queja, pues sobre ese punto no existe jurisprudencia que declare inconstitucional el artículo 40-A del código tributario, por lo que la sentencia de amparo recurrida fue emitida en violación a lo dispuesto en los preceptos 74 y 75 de la Ley de Amparo.

3.4. En su segundo agravio, señala que resulta ilegal la sentencia recurrida, toda vez que, el a quo únicamente se limitó a aplicar la jurisprudencia P/J. 3/2013 (10a.), sin tener en cuenta que el artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación fue reformado, por lo que no es aplicable de forma analógica dicha jurisprudencia, ya que se trata de un nuevo acto legislativo.

Afirma que la modificación del artículo 40, fracción III, así como la adición del diverso 40-A, ambos del código tributario, subsanan el vicio de inconstitucionalidad que contenía la anterior redacción (artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil trece), pues derivado de las modificaciones a dichos preceptos, se otorga a los contribuyentes plena seguridad y certeza jurídica de los actos de autoridad, pues se establecen las siguientes garantías:

1. El aseguramiento se practicará una vez agotadas las medidas de apremio a que se refieren las fracciones I y II del artículo 40 (salvo excepciones descritas).

2. El aseguramiento será hasta por el monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos utilizando los procedimientos establecidos en los artículos 56 y 57 de este código.

3. Se levantará acta circunstanciada en la que precise las razones por las cuales realiza dicho aseguramiento.

4. El aseguramiento de bienes se realizará en el orden que indica la fracción III del artículo 40-A, pero en determinados casos sujetos a algunas condiciones.

5. El aseguramiento de los bienes a que se refiere el inciso f) de la fracción III del artículo 40-A, se realizará conforme previa solicitud a la Comisión

Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro o bien a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo.

6. El aseguramiento precautorio no podrá ser en un monto mayor a la determinación provisional de adeudos fiscales.

7. La autoridad fiscal notificará al contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos a más tardar el tercer día siguiente a aquel en que realice el aseguramiento, señalando las causas que motivaron el mismo así como el monto.

8. De ser posible, los bienes asegurados se dejarán en posesión del contribuyente, bajo la figura de depositario.

9. Si el ejercicio de las facultades de comprobación no concluye dentro de los plazos que establece el Código Fiscal de la Federación, si cesó la conducta presunta del contribuyente, o existe orden de suspensión, se levantará la medida cautelar dentro de los tres días siguientes a que acontezca alguna de las hipótesis señaladas.

3.5. En su **tercer agravio**, aduce que es ilegal la sentencia recurrida, al señalar que el artículo 40, fracción III, del código tributario, es inconstitucional, ya que no se analizó el contenido que tiene éste ahora después de la reforma, esto es, omitió estudiar también las razones vertidas en la exposición de motivos y el nuevo artículo 40-A, pues de haberlo hecho, se habría percatado de que ya no es inconstitucional.

Explica que la propuesta de reforma realizada se concentró, en modificar el artículo 40 del multicitado código, para puntualizar el orden a que debe ceñirse el aseguramiento precautorio, por lo cual, de manera complementaria se estableció el diverso precepto 40-A.

Concluye que el a quo omitió analizar la reforma que tuvo el artículo impugnado, así como el proceso legislativo del mismo, ya que de haber realizado tal análisis, se hubiera percatado que del contenido del reformado precepto 40, fracción III, y la adición del diverso 40-A, se ha subsanado el vicio de inconstitucionalidad.

3.6. En su **cuarto agravio**, aduce que resulta ilegal la sentencia recurrida, ya que la medida de apremio es proporcional con el fin pretendido por

el legislador y sí es idónea para ello, pues existen razones objetivas que justifican el aseguramiento precautorio.

A) El aseguramiento precautorio tiene un fin objetivo y las razones por las que se efectúa no son desconocidas.

Señala que es infundado lo sostenido en la sentencia que se recurre, en virtud de que las razones por las que la autoridad puede utilizar la medida precautoria de mérito, derivan de la actuación del contribuyente, esto es, que obstaculicen el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación en cualquiera de sus formas, y las razones son aquellas previstas en el artículo 40-A del Código Fiscal de la Federación, que señala que la autoridad fiscal que practique el aseguramiento, debe levantar acta circunstanciada en la que precise los motivos por los cuales realice dicho aseguramiento, misma que se notificará al contribuyente en ese momento.

Explica que del propio artículo 40-A, del código tributario, se advierte que el aseguramiento precautorio debe seguir un procedimiento para que pueda ser efectuado, y en ese procedimiento se encuentra la obligación de la autoridad de informar al contribuyente mediante actas circunstanciadas, las razones por las cuales se levanta el aseguramiento precautorio, por tanto, es claro que los quejosos conocerán las razones del mismo.

B) Hay límites al aseguramiento:

Estima que es infundado que el precepto recurrido sea inconstitucional, pues para arribar a tal conclusión, debe analizarse en forma conjunta lo dispuesto en el artículo 40, fracción III, y el diverso 40-A, del Código Fiscal de la Federación, de los cuales se desprende que el aseguramiento se encuentra limitado hasta por el monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos que ella misma realice.

C) La autoridad no tiene facultades omnímodas para determinar el monto del aseguramiento.

Aduce que las autoridades no pueden actuar de manera arbitraria, ni tienen facultades absolutas, ya que el Código Fiscal de la Federación, establece los parámetros que debe seguir la autoridad para aplicar las medidas de apremio contenidas en el numeral 40 del referido código, a saber: en principio debe agotarse el auxilio de la fuerza pública y la multa, para posteriormente, realizar el aseguramiento precautorio, mismo que está limitado, de conformidad con el diverso artículo 40-A.

Estima que la medida de apremio, tiene como finalidad evitar que se entorpezca la verificación del cumplimiento de las obligaciones fiscales, garantizando el inicio y desarrollo de las facultades de comprobación de la autoridad, por lo que, antes del aseguramiento precautorio de los bienes deba agotar el auxilio de la fuerza pública y la multa, y éste deberá realizarse hasta el monto asegurado en la determinación provisional y en el orden de prelación que indica la fracción III del artículo 40-A, del Código Fiscal de la Federación, además de que su finalidad no es el quitarle sus bienes al contribuyente, sino el coaccionar a que deje de obstaculizar las facultades de comprobación de la autoridad, para su ejercicio.

3.7. En su **quinto agravio**, aduce que si bien es cierto que a través del artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, se establecieron facultades discretionales a las autoridades fiscales, para aplicar o no a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, diversas medidas de apremio según su propia apreciación, ello no significa que el precepto reclamado vulnere la garantía de seguridad jurídica y que se deje a capricho de tales autoridades la aplicación de esas medidas, pues es claro que al momento de aplicar cualquiera de ellas, debe fundamentar y motivar su actuación.

Señala que al examinar la norma que prevé el aseguramiento precautorio como medida de apremio, se debe observar que las facultades discretionales como son las contempladas en el precepto reclamado, siempre deben de estar justificadas, es decir, la autoridad debe exponer el fundamento, la razón, motivo y circunstancias, así como estar sujeto a que deba agotarse el auxilio de la fuerza pública y la multa que se realice hasta el momento asegurado, en la determinación provisional, y en el orden de prelación que indica la fracción III del artículo 40-A, del código tributario, por la que se está imponiendo determinada medida, así dicha facultad se encuentra debidamente regulada, lo cual permite afirmar que, contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, sí se respeta la garantía de seguridad jurídica.

Afirma que la medida de apremio prevista en la fracción III del artículo impugnado, es una consecuencia inequívoca de la conducta del contribuyente, quien en todo momento tiene certeza de su posible actualización.

Explica que la norma no busca impedir el funcionamiento de las actividades de los contribuyentes, como lo señala el a quo, en cuanto constituye un medio para garantizar el inicio o desarrollo de las facultades de la autoridad. En efecto, es equivocado pensar que una norma tiene como fin el menoscabo

patrimonial de los contribuyentes, en este caso, impidiendo el funcionamiento ordinario de la negociación.

Aduce que la medida de apremio constituye solamente un acto de molestia, que si bien puede causar perjuicio al contribuyente, imponiéndole una obligación de dar, de hacer o de no hacer, ante su conducta rebelde y evasora ante las resoluciones de la autoridad fiscal, únicamente restringe la esfera jurídica de los sujetos a quienes se les aplique de manera provisional y bajo los parámetros establecidos en el actual artículo 40-A, del Código Fiscal de la Federación. Por tanto, una vez que la contribuyente cumpla con la determinación impuesta, la medida dejará de surtir efectos, permitiendo restablecer las cosas al estado que guardaban antes de que fuera impuesta.

Aduce que contrario a lo referido por el Juez de Distrito, la norma tildada de inconstitucional no violenta el principio de seguridad jurídica, ya que sí contiene los parámetros que debe seguir la autoridad fiscal para aplicar la medida de apremio; asimismo, el gobernado sabe exactamente porque se le impone tal medida y conoce como corregir la falta que la ocasionó.

Afirma que la medida de apremio contenida en el artículo 40, fracción III, del código tributario, es razonable, toda vez que aun cuando su contenido es de carácter patrimonial no lo es su finalidad, es decir, tal medida de apremio por su naturaleza, no requiere para su aplicación la existencia de un crédito fiscal determinado, máxime que se instrumentó para garantizar o facilitar el ejercicio de sus facultades de comprobación, y deriva de la propia conducta del contribuyente.

Explica que se debe considerar que la diferencia entre el aseguramiento y el embargo precautorio, radica en que el aseguramiento de bienes depende para su aplicación de la actitud o conducta del contribuyente y no de la existencia de un crédito fiscal determinado o determinable, mientras que en el embargo precautorio es imprescindible para su actualización, que se haya determinado un crédito fiscal, para garantizar al fisco.

Aduce que resulta equívoco pensar que la fracción III impugnada, tiene la finalidad de garantizar el interés fiscal sin que exista un crédito fiscal determinado, pues lo que se prevé en dicha fracción, es una medida de apremio para evitar que los contribuyentes se opongan u obstaculicen el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales.

4. La parte quejosa en sus recursos de revisión adhesiva, hizo valer las siguientes manifestaciones:

Adhesión al recurso de revisión interpuesto por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

4.1. Aduce que contrario a lo afirmado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el Juez de Distrito al emitir la sentencia de amparo no se limitó únicamente a transcribir la jurisprudencia P/J. 3/2013 (10a.), toda vez que, sólo hizo uso de la misma a efecto de reforzar los argumentos que había planteado, ya que realizó un análisis amplio y exhaustivo respecto de las consecuencias jurídicas de la ejecución del aseguramiento precautorio y la afectación del mismo en los derechos fundamentales de los contribuyentes.

Señala que el juzgador realizó un análisis respecto de la relación que guarda el artículo 40, fracción III, antes de la reforma, con el mismo numeral ya reformado y el diverso 40-A del Código Fiscal de la Federación, estimando así, que ambos artículos guardan relación entre sí, por lo que, resulta aplicable el criterio jurisprudencial en mención, asimismo, llevó a cabo un análisis respecto del por qué determinó que el contenido de los preceptos tildados de inconstitucionales se les debería de otorgar dicho carácter, en el que destaca entre otros, los argumentos que el juzgador realiza respecto del hecho de que la restricción a los derechos fundamentales no puede ser arbitraria y que debe estar basada en razones jurídicas en las que se constaten tres pasos fundamentales para cumplir con la constitucionalidad, a saber:

a) Ser admisible dentro del ámbito constitucional, es decir, que el legislador mediante la emisión de estas normas restrictivas esté cumpliendo con el objetivo que marca la propia constitución.

b) Que con dicha regulación, el legislador asegure el cumplimiento de los fines de forma idónea, es decir, que dicho objetivo no puede ser cumplido por otros medios menos retroactivos de los derechos fundamentales.

c) Que sea proporcional, esto es, que haya correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley y los efectos perjudiciales que pueda deparar en otros derechos e intereses constitucionales, es decir, no se realicen a costas de una afectación desmedida de otros bienes o derechos constitucionales.

Premisas fundamentales, cuya ausencia constató el juzgador en su análisis, tan es así, que estimó al aseguramiento precautorio como una medida que no cumple con la idoneidad que deben revestir las normas legales y que, en todo caso, omitió ponderar la autoridad legislativa e incluso la ejecutora como pudiera ser el auxilio de la fuerza pública, y la imposición de la

multa e incluso el aseguramiento de la contabilidad, así como tampoco guarda proporcionalidad alguna con los fines buscados.

Afirma que si bien los artículos 40 y 40-A del Código Fiscal de la Federación vigentes a partir del uno de enero de dos mil catorce, constituyen en su conjunto un acto legislativo nuevo, lo cierto es que los mismos guardan estrecha relación entre sí, pues anteriormente, el precepto 40 pero (sic) vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, hacía mención de las medidas de apremio, y en específico trataba el aseguramiento precautorio, así como el procedimiento para llevarlo a cabo, situación similar que acontece con el contenido de los artículos impugnados, ya que se sigue hablando del aseguramiento precautorio como una medida de apremio (numeral 40, fracción III), y de su procedimiento (precepto 40-A).

Señala que la aplicación de la jurisprudencia P/J. 3/2013 (10a.), no contraviene disposición alguna, por lo que su aplicación no se debe considerar ilegal o inválida, ya que el juzgador sólo echó mano de los recursos de interpretación con los que contaba, como lo es la analogía jurídica permisible al tratarse de artículos que son muy similares en su contenido como se habrá podido observar.

Adhesión al recurso de revisión interpuesto por el presidente de la República.

4.2. Aduce que la sentencia recurrida es legal, toda vez que reúne los requisitos que al efecto establecen los artículos 74 y 75 de la Ley de Amparo.

5. El Tribunal Colegiado del conocimiento, en su resolución de veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis:

5.1. En el **considerando octavo**, señaló que la parte quejosa reclamó en su demanda de amparo, entre otros actos, la inconstitucionalidad de los artículos 40, primer párrafo, fracción III, y 40-A, primer párrafo, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, por violación a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica.

Adujo que, al resolver el a quo en el amparo indirecto, otorgó la protección constitucional a la promovente.

Estimó que del examen a priori de los oficios recursales interpuestos por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el presidente de la República, se advierte que sus argumentos son coincidentes en cuanto a que

no resultaba aplicable al caso concreto la jurisprudencia P/J. 3/2013 (10a.), emitida por el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 291/2012, de rubro: "ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA.", en que el Juez de Distrito cimentó el sentido del fallo recurrido, **dado que mediante la reforma fiscal de dos mil catorce, se modificó el contenido del artículo 40 del código tributario, y se adicionó el diverso 40-A, de la propia disposición legal, con lo que se había purgado el vicio de inconstitucionalidad, esto es, que ante la reforma, la jurisprudencia no tiene el carácter de temática, por lo que debe hacerse un nuevo análisis sistemático.**

Señaló que, si bien este tema implicaría un aspecto de mera legalidad, por referirse a la aplicabilidad de una jurisprudencia, pues prima facie, no pertenece a la competencia originaria de esta Suprema Corte, lo cierto es también que **esa aplicabilidad podría suponer una problemática constitucional**, que sólo a este Alto Tribunal le correspondería deducir.

Afirmó que el Juez de Distrito desestimó las causales de improcedencia invocadas por las autoridades responsables en sus respectivos informes justificados, quienes no formularon agravios al respecto. Por lo que tales aspectos no son materia de la revisión y, por tanto, deben quedar firmes los razonamientos conforme los cuales el a quo, estimó que en el juicio de amparo indirecto que se revisa, no se actualizaba alguna de las causales de improcedencia invocadas por las responsables.

5.2. En el **considerando noveno**, propuso someter a este Alto Tribunal, la posibilidad de que éste reasumiera su competencia originaria para conocer del recurso de revisión.

Lo anterior, al estimar que del examen a los oficios de revisión, se aprecia que las autoridades responsables son coincidentes en cuanto a aducir la inaplicación de la jurisprudencia P/J. 3/2013 (10a.), que declara la inconstitucionalidad del artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que, el diverso artículo 40, fracción III, del propio código, pero en su redacción vigente en dos mil catorce, es distinto al que se refiere la jurisprudencia en cita.

Afirma que del análisis comparativo entre los artículos 40, fracción III, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de **dos mil trece**, del Código Tributario, y el diverso 40, fracción III, vigente a partir del primero de enero de

dos mil catorce, de dicho código, se advierte que, en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, el texto al que se refiere la jurisprudencia fue modificado; además, el precepto 40-A, fracción II, fue adicionado en la mencionada fecha, por lo que consideró oportuno proponer la reasunción de competencia originaria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tratarse de problemáticas sobre la aplicación de la jurisprudencia de preceptos reformados.

CUARTO.—**Corrección de incongruencia.** Previo al estudio de fondo del presente asunto, resulta necesario efectuar la corrección oficiosa de un aspecto que puede advertirse entre el acto reclamado por la parte quejosa y lo resuelto por el Juzgado de Distrito, al conceder el amparo solicitado por ésta.

En efecto, de las constancias de autos se advierte que la parte quejosa, únicamente, señaló como acto reclamado destacado el artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación;⁷ sin embargo, de las consideraciones de la sentencia dictada en el amparo indirecto *********, que se terminó de engrosar el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, se desprende que el Juzgado de Distrito también concedió el amparo respecto del diverso numeral 40-A de dicha normatividad, ello por remisión del referido precepto 40, fracción III, del ordenamiento en comento.

En consecuencia, esta Primera Sala estima que el numeral 40-A del Código Fiscal de la Federación no debió incluirse en el resolutivo de la sentencia de amparo, en virtud de que no fue señalado como acto reclamado, por lo que, se corrige de oficio esa incongruencia, aclarando que el amparo debe entenderse concedido únicamente por el artículo 40, fracción III, de dicho código, cuyo estudio de constitucionalidad constituye la materia de estudio en el presente recurso de revisión.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Por cuestión de método, esta Primera Sala analizará en conjunto los agravios hechos valer en los recursos de revisión,

⁷ Cuestión que resulta visible en las fojas 14 a 17 de los autos del juicio de amparo indirecto *********. Pues la parte quejosa manifestó, entre otras cosas, lo siguiente:

"IV. LEYES y ACTOS RECLAMADOS.

"...

"A) Código Fiscal de la Federación (CFF), con todas sus modificaciones, adiciones y reformas hasta la fecha, **por cuanto a la inconstitucionalidad de su artículo 40, fracción III**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013.

"..."

interpuestos por las autoridades responsables –Cámara de Diputados y presidente de la República–, que contengan argumentos similares, a fin de calificar los mismos y determinar si son eficaces para revocar la sentencia recurrida.

Previo al análisis de los agravios, es conveniente hacer referencia a las consideraciones esenciales, por las que el Juez de Distrito concedió el amparo y protección de la Justicia Federal:

- Estimó que el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente, prevista en los artículos 40, fracción III, y 40-A, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir de enero de dos mil catorce, como medida de apremio, no tiene por objeto garantizar un crédito fiscal, más aún, se impone sin que existan elementos suficientes que permitan establecer que el contribuyente ha incumplido con sus obligaciones fiscales, lo que evidentemente da pauta a una actuación arbitraria de la autoridad hacendaria.

- Adujo que, tal medida no precisa los límites materiales para el ejercicio de esa atribución, lo cual contraviene el derecho fundamental de seguridad jurídica, pues en observancia a ese derecho el legislador, sólo puede facultar a las autoridades fiscales a emitir los actos de molestia que sean necesarios para verificar que los gobernados cumplan con su obligación de contribuir al gasto público, debiendo acotar el ejercicio de sus atribuciones de modo tal que se genere certeza al particular sobre los límites de su actuación.

- Explicó que si bien las medidas cautelares previstas en el artículo 40 impugnado, persiguen una finalidad constitucionalmente válida, al tener como fin vencer la resistencia del contribuyente para que la autoridad hacendaria pueda ejercer sus facultades de comprobación y lograr así que los gobernados cumplan con la obligación que tienen de contribuir al gasto público, el aseguramiento de los bienes o de la negociación del contribuyente, no puede estimarse como una medida idónea para alcanzar el fin buscado por el legislador, dado que éste se puede lograr a través de otros medios que restringen en menor medida los derechos de los gobernados.

- Determinó que la referida medida cautelar resulta desproporcional en relación con los fines buscados y los efectos perjudiciales que genera, ya que puede obstaculizar el desarrollo normal de las actividades de la quejosa y generar que ésta incumpla con sus obligaciones derivadas de sus relaciones jurídicas, incluyendo las de naturaleza tributaria.

- Apuntó que resultaba aplicable, en lo conducente, el criterio sostenido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 3/2013 (10a.), de rubro: "ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA."

Ahora bien, dada su similitud, se analizarán en conjunto los argumentos hechos valer por el presidente de la República en sus agravios **segundo** y **tercero** y los señalados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en su **primer agravio** y parte final del **segundo**, en los que esencialmente aducen que resulta ilegal la aplicación de la jurisprudencia P./J. 3/2013 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, al conocer de la contradicción de tesis 291/2012, ya que no se pueden aplicar jurisprudencias de normas abrogadas respecto de un nuevo acto legislativo, el cual no ha sido analizado.

Es decir, estiman que dicha jurisprudencia no puede ser aplicada al caso que nos ocupa, toda vez que, el legislador al momento de reformar el artículo 40, fracción III, y con la adición del diverso 40-A, ambos del Código Fiscal de la Federación, subsanó el vicio de inconstitucionalidad previsto en el precepto 40, fracción III, de dicho código, vigente hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece.

Al respecto, cabe destacar que, como bien lo advirtió el Tribunal Colegiado al remitir el presente asunto a este Alto Tribunal, si bien el primer tema que plantean ambas autoridades responsables refiere a la incorrecta aplicación de una tesis jurisprudencial, lo que en principio correspondería a un tema de mera legalidad, esta Primera Sala considera que dicha aplicabilidad supone una problemática constitucional, pues con base en un criterio del Tribunal Pleno, el Juez de Distrito del conocimiento declaró inconstitucional el artículo 40, primer párrafo, fracción III, del código tributario, vigente a partir de dos mil catorce, que es distinto al que se refirió la jurisprudencia en cita, por lo que, sí es procedente el análisis planteado en los respectivos recursos de revisión.

Es decir, si bien el Juzgado de Distrito del conocimiento utilizó de manera análoga lo resuelto en la contradicción de tesis 291/2012, para decretar la inconstitucionalidad, de un análisis detallado, se advierte que los vicios de inconstitucionalidad ahí señalados, fueron superados con la reforma al artículo 40 y la adición del diverso 40-A, ambos del Código Fiscal de la Federación.

Por tanto, a fin de demostrar lo anterior, es oportuno plasmar las consideraciones que tuvo el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la contradicción de tesis 291/2012, de la cual deriva la jurisprudencia P/J. 3/2013 (10a).⁸

En primer lugar, debe señalarse que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte estableció que, el aseguramiento precautorio, no tenía por objeto garantizar un crédito fiscal, más aún, se imponía sin que existieran elementos suficientes que permitieran establecer, al menos presuntivamente, que el contribuyente había incumplido con sus obligaciones fiscales, lo que daba pauta a una actuación arbitraria de la autoridad fiscal, pues no se precisaban los límites materiales para el ejercicio de dicha atribución. Por lo que contravenía la garantía de seguridad jurídica, ya que no se acotaba el ejercicio de las atribuciones de la autoridad, de modo tal, que se generara certeza al particular sobre los límites de su actuación.

En segundo lugar, no obstante que el anterior artículo 40 señalaba que la autoridad debía observar, al practicar el aseguramiento, las disposiciones que se prevén en la Sección II del Capítulo III, Título V, del propio código tributario federal, ello no resultaba aplicable para determinar los límites materiales de la facultad conferida a la autoridad, para asegurar precautoriamente los bienes o la negociación del contribuyente.

⁸ Ese criterio es localizable en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el número de registro digital: 2002711, de rubro y texto siguientes: "ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Al establecer el citado precepto que la autoridad fiscal podrá aplicar, como medida de apremio, el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente cuando éste, los responsables solidarios o los terceros con ellos relacionados se opongan, impidan u obstaculicen físicamente el inicio o desarrollo del ejercicio de sus facultades de comprobación, viola el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicha medida no tiene por objeto garantizar un crédito fiscal y se impone sin que existan elementos suficientes que permitan establecer, al menos presuntivamente, que el contribuyente ha incumplido con sus obligaciones fiscales; de ahí que al no precisarse los límites materiales para el ejercicio de esa atribución se da pauta a una actuación arbitraria de la autoridad hacendaria. No obsta a lo anterior que el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente obedezca a un fin constitucionalmente válido, consistente en vencer su resistencia para que la autoridad fiscal ejerza sus facultades de comprobación y logre que cumpla eficazmente con su obligación constitucional de contribuir al gasto público, en razón de que tal medida de apremio, en tanto impide que ejerza sus derechos de propiedad sobre los bienes asegurados, no es proporcional con el fin pretendido por el legislador ni es idónea para ello, ya que puede llegar a obstaculizar el desarrollo normal de sus actividades ordinarias y, con ello, generar que incumpla con las obligaciones derivadas de sus relaciones jurídicas, incluyendo las de naturaleza tributaria, a más de que existen otros medios que restringen en menor medida sus derechos fundamentales, como el auxilio de la fuerza pública y la imposición de sanciones pecuniarias."

En tercer lugar, señaló que la regulación a las restricciones de los derechos fundamentales de los gobernados no podía ser arbitraria, sino que debía basarse en razones jurídicas que pasaban por la constatación de tres pasos, en sede, de jurisdicción constitucional:

a) Ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías **individuales** con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Constitución General de la República;

b) Debe ser una regulación necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea, en términos amplios, útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y,

c) Debe ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia, entre la importancia del fin buscado por la ley y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que, la persecución de un objetivo constitucional, no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

Respecto de lo anterior, determinó que, las medidas cautelares previstas en el anterior artículo 40 del Código Fiscal de la Federación **(i)** perseguían una finalidad constitucionalmente válida, puesto que tenían como fin vencer la resistencia del contribuyente, para que la autoridad hacendaria pudiera ejercer sus facultades de comprobación y lograr así que los gobernados cumplieran eficazmente con la obligación que tienen de contribuir al gasto público, conforme a lo previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, en la ejecutoria de la referida contradicción, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que, **no podía estimarse como una medida idónea para alcanzar el fin buscado por el legislador**, dado que éste se puede lograr a través de otros medios que restringen en menor medida los derechos fundamentales de los gobernados, como lo son el auxilio de la fuerza pública y la imposición de multas o, en su caso, el aseguramiento de la contabilidad del contribuyente exclusivamente.

Además, que la referida medida cautelar era desproporcionada, ya que **no existía correspondencia entre el fin buscado y los efectos perjudiciales que generaba**, toda vez que el aseguramiento de los bienes o la negociación del contribuyente, en tanto impide que éste pueda ejercer sus derechos de propiedad sobre los mismos, podía llegar a obstaculizar el desarrollo normal de sus actividades ordinarias y, con ello, generar que incumpliera con las obligaciones derivadas de sus relaciones jurídicas, incluyendo las de naturaleza tributaria.

Ahora bien, esta Primera Sala estima que con la reforma al artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación y la adición del 40-A publicada en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de diciembre de dos mil trece,⁹ **dichos obstáculos fueron superados.**

⁹ **Artículo 40.** Las autoridades fiscales podrán emplear las medidas de apremio que se indican a continuación, cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan de cualquier forma o por cualquier medio el inicio o desarrollo de sus facultades, **observando estrictamente el siguiente orden:**

"I. Solicitar el auxilio de la fuerza pública.

"Para los efectos de esta fracción, los cuerpos de seguridad o policiales deberán prestar en forma expedita el apoyo que solicite la autoridad fiscal.

"El apoyo a que se refiere el párrafo anterior consistirá en efectuar las acciones necesarias para que las autoridades fiscales ingresen al domicilio fiscal, establecimientos, sucursales, oficinas, locales, puestos fijos o semifijos, lugares en donde se almacenen mercancías y en general cualquier local o establecimiento que utilicen para el desempeño de sus actividades los contribuyentes, así como para brindar la seguridad necesaria al personal actuante, y se solicitará en términos de los ordenamientos que regulan la seguridad pública de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios o, en su caso, de conformidad con los acuerdos de colaboración administrativa que tengan celebrados con la Federación.

"II. Imponer la multa que corresponda en los términos de este Código.

"III. Practicar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente o responsable solidario, respecto de los actos, solicitudes de información o requerimientos de documentación dirigidos a éstos, conforme a lo establecido en el artículo 40-A de este Código. ..."

"Artículo 40-A. El aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación de los contribuyentes o los responsables solidarios, a que se refiere la fracción III del artículo 40 de este Código, así como el levantamiento del mismo, en su caso, se realizará conforme a lo siguiente:

"I. Se practicará una vez agotadas las medidas de apremio a que se refieren las fracciones I y II del artículo 40 de este ordenamiento, salvo en los casos siguientes:

"a) Cuando no puedan iniciarse o desarrollarse las facultades de las autoridades fiscales derivado de que los contribuyentes, los responsables solidarios, no sean localizables en su domicilio fiscal; desocupen o abandonen el mismo sin presentar el aviso correspondiente; hayan desaparecido, o se ignore su domicilio.

"b) Cuando las autoridades fiscales practiquen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y éstos no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el registro federal de contribuyentes o, en su caso, no exhiban los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que enajenen en dichos lugares.

Lo anterior es así, pues en primer lugar, el aseguramiento precautorio se practica, no como una medida de garantía para un crédito fiscal, sino como una medida de apremio con los límites materiales delimitados. Esto, en virtud de

"c) Cuando una vez iniciadas las facultades de comprobación, exista riesgo inminente de que los contribuyentes o los responsables solidarios oculten, enajenen o dilapiden sus bienes.

"II. La autoridad practicará el aseguramiento precautorio hasta por el monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos que ella misma realice, únicamente para estos efectos. "Para lo anterior, se podrá utilizar cualquiera de los procedimientos establecidos en los artículos 56 y 57 de este Código.

"La autoridad fiscal que practique el aseguramiento precautorio levantará acta circunstanciada en la que precise las razones por las cuales realiza dicho aseguramiento, misma que se notificará al contribuyente en ese acto.

"III. El aseguramiento precautorio se sujetará al orden siguiente:

"a) Bienes inmuebles, en este caso, el contribuyente o su representante legal deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, si dichos bienes reportan cualquier gravamen real, aseguramiento o embargo anterior; se encuentran en copropiedad, o pertenecen a sociedad conyugal alguna. Cuando la diligencia se entienda con un tercero, se deberá requerir a éste para que, bajo protesta de decir verdad, manifieste si tiene conocimiento de que el bien que pretende asegurarse es propiedad del contribuyente y, en su caso, proporcione la documentación con la que cuente para acreditar su dicho.

"b) Cuentas por cobrar, acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y, en general, créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.

"c) Derechos de autor sobre obras literarias, artísticas o científicas; patentes de invención y registros de modelos de utilidad, diseños industriales, marcas y avisos comerciales.

"d) Obras artísticas, colecciones científicas, joyas, medallas, armas, antigüedades, así como instrumentos de artes y oficios, indistintamente.

"e) Dinero y metales preciosos.

"f) Depósitos bancarios, componentes de ahorro o inversión asociados a seguros de vida que no formen parte de la prima que haya de erogarse para el pago de dicho seguro, o cualquier otro depósito, componente, producto o instrumento de ahorro o inversión en moneda nacional o extranjera que se realicen en cualquier tipo de cuenta o contrato que tenga a su nombre el contribuyente en alguna de las entidades financieras o sociedades cooperativas de ahorro y préstamo, salvo los depósitos que una persona tenga en su cuenta individual de ahorro para el retiro hasta por el monto de las aportaciones que se hayan realizado de manera obligatoria conforme a la Ley de la materia y las aportaciones voluntarias y complementarias hasta por un monto de 20 salarios mínimos elevados al año, tal como establece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

"g) Los bienes muebles no comprendidos en las fracciones anteriores.

"h) La negociación del contribuyente.

"Los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, deberán acreditar la propiedad de los bienes sobre los que se practique el aseguramiento precautorio.

"Cuando los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos no cuenten o, bajo protesta de decir verdad, manifiesten no contar con alguno de los bienes a asegurar conforme al orden establecido, se asentará en el acta circunstanciada referida en el segundo párrafo de la fracción II de este artículo.

"En el supuesto de que el valor del bien a asegurar conforme al orden establecido exceda del monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos efectuada por la autoridad, se podrá practicar el aseguramiento sobre el siguiente bien en el orden de prelación.

que, para la aplicación del aseguramiento, es necesario que exista un adeudo fiscal presunto, el cual es realizado por la autoridad y marca el límite material a dicha medida.

"Cuando no puedan iniciarse o desarrollarse las facultades de las autoridades fiscales derivado de que los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos no sean localizables en su domicilio fiscal, desocupen o abandonen el mismo sin presentar el aviso correspondiente, hayan desaparecido o se ignore su domicilio, el aseguramiento se practicará sobre los bienes a que se refiere el inciso f) de esta fracción.

"Tratándose de las visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública a que se refiere el inciso b) de la fracción I de este artículo, el aseguramiento se practicará sobre las mercancías que se enajenen en dichos lugares, sin que sea necesario establecer un monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos.

"IV. El aseguramiento de los bienes a que se refiere el inciso f) de la fracción III de este artículo, se realizará conforme a lo siguiente:

"La solicitud de aseguramiento precautorio se formulará mediante oficio dirigido a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, según proceda, o bien, a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda.

"Cuando la solicitud de aseguramiento se realice a través de las comisiones señaladas en el párrafo anterior, éstas contarán con un plazo de tres días para ordenar a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, que practique el aseguramiento precautorio.

"La entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, contará con un plazo de tres días contado a partir de la recepción de la solicitud respectiva, ya sea a través de la comisión de que se trate, o bien, de la autoridad fiscal, según sea el caso, para practicar el aseguramiento precautorio.

"Una vez practicado el aseguramiento precautorio, la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo de que se trate, deberá informar a la autoridad fiscal que ordenó la medida a más tardar al tercer día siguiente a aquél en que lo haya realizado, las cantidades aseguradas en una o más cuentas o contratos del contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos.

"En ningún caso procederá el aseguramiento precautorio de los depósitos bancarios, otros depósitos o seguros del contribuyente por un monto mayor al de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos que la autoridad fiscal realice para efectos del aseguramiento, ya sea que se practique sobre una sola cuenta o contrato o más de uno. Lo anterior, siempre y cuando previo al aseguramiento, la autoridad fiscal cuente con información de las cuentas o contratos y los saldos que existan en los mismos.

"V. La autoridad fiscal notificará al contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que se haya practicado el aseguramiento, señalando la conducta que lo originó y, en su caso, el monto sobre el cual procedió el mismo. La notificación se hará personalmente o a través del buzón tributario al contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado.

"VI. Los bienes asegurados precautoriamente podrán, desde el momento en que se notifique el aseguramiento precautorio y hasta que el mismo se levante, dejarse en posesión del contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos, siempre que para estos efectos actúe como depositario en los términos establecidos en el artículo 153 de este Código, salvo lo indicado en su segundo párrafo.

"El contribuyente, responsable solidario o tercero relacionado con ellos que actúe como depositario, deberá rendir cuentas mensuales a la autoridad fiscal competente respecto de los bienes que se encuentren bajo su custodia.

En efecto, en la fracción II del artículo 40-A se establece lo siguiente: *"La autoridad practicará el aseguramiento precautorio hasta por el monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos que ella misma realice, únicamente para estos efectos."* Tal determinación se realizará por cualquiera de los métodos, que para tal efecto, prevé el propio Código Fiscal. Es decir, no se realiza de manera arbitraria, sino con base en los elementos que el propio código establece para las determinaciones presuntivas. Además, la cantidad resultante es el límite que tendrá, en caso de que se aplique, el aseguramiento

"Lo establecido en esta fracción no será aplicable tratándose del aseguramiento que se practique sobre los bienes a que se refieren los incisos e) y f) de la fracción III de este artículo, así como sobre las mercancías que se enajenen en los locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública, cuando el contribuyente visitado no demuestre estar inscrito en el registro federal de contribuyentes, o bien, no exhiba los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de dichas mercancías.

"VII. Cuando el ejercicio de facultades de comprobación no se concluya dentro de los plazos que establece este Código; se acredite fehacientemente que ha cesado la conducta que dio origen al aseguramiento precautorio, o bien exista orden de suspensión emitida por autoridad competente que el contribuyente haya obtenido, la autoridad deberá ordenar que se levante la medida a más tardar el tercer día siguiente a que ello suceda.

"En el caso de que se hayan asegurado los bienes a que se refiere el inciso f) de la fracción III de este artículo, el levantamiento del aseguramiento se realizará conforme a lo siguiente:

"La solicitud para el levantamiento del aseguramiento precautorio se formulará mediante oficio dirigido a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas o a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, según proceda, o bien, a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, dentro del plazo de tres días siguientes a aquél en que se actualice alguno de los supuestos a que se refiere el primer párrafo de esta fracción.

"Cuando la solicitud de levantamiento del aseguramiento se realice a través de las comisiones señaladas en el párrafo anterior, estas contarán con un plazo de tres días a partir de que surta efectos la notificación a las mismas, para ordenar a la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo que corresponda, que levante el aseguramiento precautorio.

"La entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo de que se trate, contará con un plazo de tres días a partir de la recepción de la solicitud respectiva, ya sea a través de la comisión que corresponda, o bien de la autoridad fiscal, según sea el caso, para levantar el aseguramiento precautorio.

"Una vez levantado el aseguramiento precautorio, la entidad financiera o sociedad cooperativa de ahorro y préstamo de que se trate deberá informar del cumplimiento de dicha medida a la autoridad fiscal que ordenó el levantamiento, a más tardar al tercer día siguiente a aquel en que lo haya realizado.

"Cuando la autoridad constate que el aseguramiento precautorio se practicó por una cantidad mayor a la debida, únicamente ordenará su levantamiento hasta por el monto excedente, observando para ello lo dispuesto en los párrafos que anteceden.

"Tratándose de los supuestos establecidos en el inciso b) de la fracción I de este artículo, el aseguramiento precautorio quedará sin efectos cuando se acredite la inscripción al registro federal de contribuyentes o se acredite la legal posesión o propiedad de la mercancía, según sea el caso.

"Para la práctica del aseguramiento precautorio se observarán las disposiciones contenidas en la Sección II del Capítulo III del Título V de este Código, en aquello que no se oponga a lo previsto en este artículo".

precautorio. Por lo tanto, en ese aspecto, el nuevo artículo resulta constitucional, pues respeta la garantía de seguridad jurídica, al delimitar completamente la actuación de la autoridad, pues establece un límite material. Esto es, el aseguramiento precautorio podrá realizarse hasta por el monto de la determinación del adeudo fiscal presunto, que se realice para estos efectos.

Aunado a lo anterior, al momento de realizar el aseguramiento precautorio en términos de la referida fracción II del artículo 40-A, la autoridad levantará acta circunstanciada en la cual precisará, de manera fundada y motivada, las razones por las cuales realiza dicho aseguramiento, por lo que el contribuyente estará en posibilidad de saber, precisamente, qué motivó la actuación y qué debe hacer si quiere poner fin a la medida precautoria.

En segundo lugar, el artículo 40-A del Código Fiscal de la Federación, establece un procedimiento detallado, además de la prelación normal que deben seguir las medidas de apremio para la imposición del aseguramiento precautorio. Dicho procedimiento, junto con la limitante de asegurar solamente hasta la cantidad presunta que resulte *—es decir, ya no se realiza sobre la totalidad de los depósitos bancarios del contribuyente—* demuestra que, como ya se señaló, los límites materiales a la actuación de la autoridad han sido delimitados y no hay lugar a actuaciones arbitrarias, ni a que el contribuyente no sepa a qué atenerse.

En tercer lugar, la regulación a las restricciones de derechos fundamentales, como lo es la de seguridad jurídica, no puede ser arbitraria, sino que debe pasar por la constatación de tres pasos en sede de jurisdicción constitucional:

Primero, ser admisible dentro del ámbito constitucional. Como ya se señaló, dicho requisito se encontraba cumplido desde antes de la reforma, pues persigue una finalidad constitucionalmente válida, ya que tiene como fin vencer la resistencia del contribuyente para que la autoridad hacendaria pueda ejercer sus facultades de comprobación y lograr así que los gobernados cumplan eficazmente con la obligación que tienen de contribuir al gasto público, conforme a lo previsto en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segundo, debe ser una regulación necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional. Respecto a este punto, el Tribunal Pleno determinó que el anterior artículo no lo respetaba, pues el fin perseguido se podía lograr a través de otros medios menos restrictivos,

como el auxilio de la fuerza pública y la imposición de multas o, en su caso, el aseguramiento de la contabilidad del contribuyente.

De la interpretación sistemática de los artículos 40, fracción III y 40-A del código tributario, se desprende que el aseguramiento precautorio es una medida de apremio, que será utilizada, prácticamente, sólo como último recurso. Esto, pues se incluyeron como medidas previas o de prelación el auxilio de la fuerza pública y la imposición de multas. Sin embargo, es verdad que en casos extremos sí se aplica de manera directa el aseguramiento, pero porque resulta como única medida posible para cumplir el fin del legislador, como es el caso de atraer a un contribuyente no localizable o los demás supuestos de excepción contenidos en la fracción I del artículo 40-A.

Esto es, tiene como fin lograr vencer la resistencia del contribuyente frente al inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de la autoridad fiscal, para lo cual la norma autoriza que se le aseguren sus cuentas bancarias, previa aplicación de otras medidas de apremio, según sea el caso, provisoriamente, y dicha medida se levantará cuando se acredite fehacientemente que ha cesado la conducta que dio origen al aseguramiento, conforme a lo establecido en la fracción VII del artículo 40-A antes citado.

De este modo, es claro que el aseguramiento precautorio no resulta poco adecuado, pues va precedido, como regla general, de otras medidas de apremio que pueden ser suficientes para lograr el fin perseguido por el legislador –*vencer la resistencia del contribuyente*– por lo que no es de aplicación directa, sino subsidiaria a estas otras medidas previas. Además de que, se insiste, se hace todo dentro de un procedimiento detallado y previsto en los propios artículos 40 y 40-A del código tributario, el cual se apega a la garantía de seguridad jurídica.

Por último, cualquier restricción a un derecho fundamental debe ser proporcional. En este sentido, la anterior legislación no previó ningún procedimiento o límite a la práctica del aseguramiento precautorio, por lo que resultaba desmedido. Sin embargo, como se ha sostenido, la nueva regulación del aseguramiento precautorio, como medida de apremio, respeta la concordancia entre el fin buscado y los efectos perjudiciales que genera, pues el contribuyente conoce perfectamente qué acción u omisión ocasionó la actuación de la autoridad, por lo que sabe perfectamente las acciones que debe seguir para que la afectación, delimitada sólo al monto presunto, cese.

De lo antes precisado, se puede advertir que, el contenido del artículo 40, fracción III, del código tributario vigente en dos mil diez (analizado en la

contradicción de tesis 291/2012), mismo que fue declarado inconstitucional, es distinto al previsto en el numeral 40, fracción III, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, pues en la primer norma se establecía como medida de apremio (para el caso de que los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan el inicio o desarrollo de las facultades de la autoridad fiscal), el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente, el cual debería atender a lo previsto en el Título V, Capítulo III, Sección II, del propio Código Fiscal de la Federación (numerales 151 a 163, relativos al embargo dictado en el procedimiento administrativo de ejecución).

En tanto que la medida de apremio prevista en el precepto 40, fracción III, aquí reclamado, contiene una remisión normativa diferente a la establecida en ese artículo en su texto vigente hasta dos mil trece, pues ahora, para la ejecución del aseguramiento precautorio no es necesario acudir a las normas relativas al procedimiento administrativo de ejecución y, en particular, a las relativas al embargo, sino que a partir de dos mil catorce, el artículo 40-A del Código Fiscal de la Federación, establece el procedimiento a observar cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan el inicio o desarrollo de las facultades de la autoridad fiscal.

Incluso, a diferencia del texto del artículo 40, fracción III, del código tributario, vigente hasta dos mil trece, el texto en vigor a partir de dos mil catorce, establece el orden o prelación que debe observar la autoridad al imponer las medidas de apremio ahí establecidas.

Derivado de lo hasta ahora expuesto, resulta claro que el contenido del artículo analizado por el Pleno de esta Suprema Corte en la contradicción de tesis 291/2012, resulta formalmente diferente al texto de ese precepto a partir del uno de enero de dos mil catorce.

En ese sentido, resultan **fundados** los agravios en estudio, toda vez que si bien los vicios de inconstitucionalidad advertidos en la contradicción de tesis 291/2012, podrían servir como referencia para analizar la constitucionalidad del artículo 40, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente en el dos mil catorce, lo cierto es que no son aplicables para determinar la inconstitucionalidad del mismo, ya que resultaba necesario realizar un nuevo estudio de constitucionalidad de ese precepto, a efecto de determinar si el nuevo procedimiento violenta o no los derechos protegidos por la Constitución Federal.

Por otra parte, también resulta **fundado** lo alegado por la Cámara de Diputados en la primer parte de su **segundo** agravio, y lo referido por el presidente de la República en sus agravios **cuarto** y **quinto**, en el sentido de que contrario a lo determinado por el Juez de Distrito, el artículo 40, primer párrafo, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, no vulnera el derecho de seguridad jurídica previsto por el numeral 16 constitucional, esencialmente, porque la medida de mérito resulta idónea y proporcional con el fin buscado por el legislador, con límites materiales, así como constitucionalmente válida, pese a que no tiene por objeto asegurar el pago de créditos fiscales determinados.

Lo anterior, tal y como se demuestra en las siguientes consideraciones:

Esta Primera Sala reitera como premisa, su criterio acerca de que el derecho a la seguridad jurídica consiste en que la ley debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado, con la finalidad de que la autoridad no incurra en arbitrariedades, estableciendo de manera clara las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.¹⁰

¹⁰ Sirve de sustento a tal determinación, lo previsto en la jurisprudencia 1a./J. 139/2012 (10a.), localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el número de registro digital: 2002649, de rubro y texto siguientes: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.—La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución General de la República, es la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, de manera tal que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en 'saber a qué atenerse' respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad. Así, en materia tributaria debe destacarse el relevante papel que se concede a la ley (tanto en su concepción de voluntad general, como de razón ordenadora) como instrumento garantizador de un trato igual (objetivo) de todos ante la ley, frente a las arbitrariedades y abusos de la autoridad, lo que equivale a afirmar, desde un punto de vista positivo, la importancia de la ley como vehículo generador de certeza, y desde un punto de vista negativo, el papel de la ley como mecanismo de defensa frente a las posibles arbitrariedades de los órganos del Estado. De esta forma, las manifestaciones concretas del principio de seguridad jurídica en materia tributaria, se pueden compendiar en la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso; la primera, a su vez, en la estabilidad del ordenamiento normativo, suficiente desarrollo y la certidumbre sobre los remedios jurídicos a disposición del contribuyente, en caso de no cumplirse con las previsiones del ordenamiento; y, la segunda, principal, mas no exclusivamente, a través de los principios de proporcionalidad y jerarquía normativa, por lo que la existencia de un ordenamiento tributario, partícipe de las características de todo ordenamiento jurídico, es producto de la juridificación del fenómeno tributario y su conversión en una realidad normada, y tal ordenamiento público constituirá un sistema de seguridad jurídica formal o de 'seguridad a través del Derecho.'"

En concordancia con ello, el principio de seguridad jurídica en materia tributaria, implica la certeza en el derecho y la interdicción de la arbitrariedad o prohibición del exceso.

En esa medida, cabe precisar que es requisito indispensable que las normas que atribuyen facultades a las autoridades administrativas, limiten su marco de actuación, de tal forma que la afectación a la esfera jurídica de los gobernados no pueda ser producto de la actuación arbitraria de la autoridad, sino que se encuentre justificada por los hechos que rodean una determinada situación que advierte la autoridad administrativa y, por otra parte, que la medida contemplada en dichas normas sea proporcional con el fin que se busca, de tal manera que no sea excesiva.

Ahora bien, tal como se señaló en párrafos anteriores, de los artículos en estudio se advierte que, las autoridades fiscales podrán hacer uso de las medidas de apremio contenidas en el artículo 40 del Código Fiscal de la Federación, cuando los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, **impidan de cualquier forma o por cualquier medio el inicio o desarrollo de sus facultades.**

Para lo cual, por regla general, debe observarse estrictamente el orden que la misma norma preestablece, pues primero la autoridad fiscal solicitará la fuerza pública, en segundo lugar impondrá la multa que corresponda, en tercer lugar practicará el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación y en último lugar, efectuará la solicitud a una autoridad competente que proceda por desobediencia o resistencia.

Además, el artículo recurrido en su fracción III, establece que el aseguramiento precautorio se practicará conforme al diverso numeral 40-A del mismo código tributario.

En congruencia con ello, el referido artículo 40-A, prevé como regla general que el embargo precautorio se practicará una vez que se agoten las medidas de apremio a que se refieren las fracciones I y II del artículo 40, esto es: 1) la solicitud de la fuerza pública; y, 2) la imposición de la multa que corresponda.

Por otra parte, en el penúltimo párrafo del citado artículo 40, se establece, como excepción, que las autoridades fiscales no aplicarán la medida de apremio prevista en la fracción I, cuando los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, no atiendan las solicitudes de

información o los requerimientos de documentación que les realicen las autoridades fiscales, o al atenderlos no proporcionen lo solicitado; cuando se nieguen a proporcionar la contabilidad con la cual acrediten el cumplimiento de las disposiciones fiscales a que estén obligados, o cuando destruyan o alteren la misma.

Por su parte, el artículo 40-A, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, prevé que el aseguramiento precautorio se practicará directamente, sin atender a la prelación antes referida, cuando se den los supuestos contenidos en los incisos a), b) y c) de esa misma porción normativa; dentro de los cuales se encuentra el hipotético en el que no puedan iniciarse o desarrollarse las facultades de las autoridades fiscales derivado de que los contribuyentes, no sean localizables en su domicilio fiscal, desocupen o abandonen el mismo sin presentar el aviso correspondiente; hayan desaparecido o se ignore su domicilio.

También se tiene presente, que el penúltimo párrafo de la fracción III del citado artículo 40-A, establece que cuando no puedan iniciarse o desarrollarse las facultades de las autoridades fiscales derivado de que los contribuyentes, los responsables solidarios o terceros relacionados con ellos no sean localizables en su domicilio fiscal, desocupen o abandonen el mismo sin presentar el aviso correspondiente, hayan desaparecido o se ignore su domicilio, el aseguramiento se practicará sobre los bienes a que se refiere el inciso f) de dicha fracción, relativa al aseguramiento de depósitos bancarios y otros conceptos.

Ahora bien, como ya se mencionó en líneas superiores, para que las normas jurídicas mantengan un relación armónica y observen el derecho de seguridad jurídica, es requisito indispensable que las que atribuyen facultades a las autoridades administrativas, limiten su marco de actuación, de tal forma que la afectación a la esfera jurídica de los gobernados no pueda ser producto de la actuación arbitraria de la autoridad, sino que se encuentre justificada por los hechos que rodean una determinada situación advertida por la autoridad administrativa y, por otra parte, es menester que la medida contemplada en dichas normas sea proporcional con el fin que se busca de tal manera que no sea excesiva.

En ese tenor, el aseguramiento precautorio a que se refiere el artículo 40, primer párrafo, fracción III, así como el diverso 40-A, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, no vulnera el derecho a la seguridad jurídica al concederse la facultad de decretarlo cuando no se ha determinado aún un

crédito fiscal, ni se vulnera el citado derecho, porque tal medida de apremio es una medida idónea y proporcional de acuerdo al fin buscado por el legislador, a saber, lograr el ejercicio de las facultades de fiscalización de la autoridad hacendaria, en el caso de que el contribuyente no cumpla con los requerimientos de información y documentación, o la haga de manera incompleta o parcial.

Como ya se mencionó, un argumento toral por el que se concedió el amparo, consistió en que no es correcto decretar la medida del aseguramiento precautorio para garantizar un crédito que no ha sido determinado y, en ese sentido, afirmó que se impone sin que existan elementos suficientes que permitan establecer que el contribuyente ha incumplido con sus obligaciones fiscales, lo que da pauta a una actuación arbitraria de la autoridad hacendaria.

Ahora bien, sobre el punto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera pertinente distinguir las figuras del embargo precautorio y del aseguramiento precautorio a partir de su naturaleza jurídica.

En ese orden de ideas, el embargo precautorio corresponde a la naturaleza de una **medida cautelar**, cuyo concepto surge inicialmente en el ámbito del derecho procesal privado, y se refiere precisamente a las medidas que está facultada para decretar una autoridad judicial o, en el caso que nos ocupa, una autoridad administrativa dentro de un procedimiento de la misma naturaleza, a solicitud de las partes o incluso de oficio, con el fin de conservar la materia objeto del proceso y garantizar la eficacia de la eventual decisión de fondo.¹¹

Asimismo, se pueden definir las medidas cautelares, como aquellas de carácter precautorio que cumplen la función de significar un anticipo asegurativo de la garantía jurisdiccional para impedir que el derecho, cuyo reconocimiento se pretende obtener por medio del procedimiento, pierda su eficacia hasta el pronunciamiento de una resolución definitiva.¹²

Así pues, el **aseguramiento precautorio** que es materia de estudio en la presente ejecutoria, corresponde a la diversa naturaleza de una **medida de**

¹¹ Fix-Zamudio, Héctor y Ovalle Favela, José, "Medidas cautelares", *Diccionario Jurídico Mexicano*, México UNAM-Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

¹² Conf. CNC, Sala A, en autos "Di Paolo Vs. Burstyn y otros", JA,N°6176, edición del 12/01/00, p. 73, citado por Carranza Torres, Luis R. "Medidas cautelares respecto de la administración pública", Argentina 2005.

apremio, cuyo propósito es hacer cumplir las determinaciones de la autoridad aun en contra de la voluntad de los particulares en un procedimiento judicial o administrativo.

En el entendido de que las medidas de apremio son facultades de la autoridad judicial o administrativa, otorgadas por ley, que tienden a hacer efectivo el imperio de las autoridades para que se obedezcan sus determinaciones, en caso de que se pretendan evadir, incumplir u obstaculizar por los destinatarios de las mismas; así, con estas herramientas, se hacen expeditas las facultades de las autoridades para cumplir eficazmente con su labor.

En ese sentido, se estima que los agravios de las autoridades recurrentes son sustancialmente **fundados**, toda vez que, el a quo partió de una premisa equivocada.

Lo anterior, ya que el aseguramiento precautorio a que se refieren los artículos impugnados, es una **medida de apremio**, que busca hacer cumplir de manera eficaz las determinaciones de la autoridad en caso de que exista resistencia por parte de los particulares, lo que constituye una manifestación del *imperium* del Estado; y en modo alguno tiene el carácter de una **medida cautelar**.

En consecuencia, resulta erróneo que el Juzgado de Distrito haya determinado la inconstitucionalidad de los artículos reclamados, por el hecho de que el aseguramiento precautorio a que se refieren los mismos no tiende a garantizar un crédito fiscal que ni siquiera ha sido determinado por la autoridad hacendaria. Esto es así, precisamente porque la medida de apremio referida, tiene como propósito vencer la resistencia del particular a ser fiscalizado, independientemente que después del ejercicio de las facultades de comprobación, la autoridad fiscal determine o no un crédito de esa naturaleza, pero en modo alguno, busca garantizar un crédito ya determinado.

Por otro lado, resulta igualmente **fundado** el argumento hecho valer por las recurrentes, en el sentido de que **la medida de apremio en cuestión es proporcional e idónea con el fin buscado por el legislador**, consistente en lograr que se cumpla a cabalidad la posibilidad de que la autoridad competente ejerza las facultades de fiscalización correspondientes, en aras de hacer efectiva la obligación constitucional de contribuir al gasto público, por los sujetos obligados a ello.

Esto es así, pues del propio artículo 40 del Código Fiscal de la Federación vigente en el dos mil catorce, se advierte que no es la única medida de

apremio prevista en dicho numeral, sino que también se prevén otras como lo son, el auxilio de la fuerza pública y la imposición de multas, las cuales por regla general se deben usar antes de recurrir al aseguramiento precautorio.

En ese sentido, al establecerse en la norma reclamada un catálogo de medidas de apremio, que deben utilizarse sucesivamente en caso de no funcionar la aplicada con anterioridad, es evidente y lógico que, las medidas deban cada vez tornarse más rigurosas para el particular que se resiste a ser fiscalizado, toda vez que precisamente lo que se busca es vencer esa resistencia con medidas de apremio cada vez más fuertes.

En ese orden de ideas, no se viola el derecho a la **seguridad jurídica**, toda vez que el artículo 40, primer párrafo, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, prevé un catálogo de medidas de apremio y **un orden de prelación entre las mismas**, lo que impide que la autoridad fiscal incurra en arbitrariedades; y por lo que respecta al artículo 40-A, en él se establecen los lineamientos que debe utilizar la autoridad para aplicar el aseguramiento precautorio, por lo que en la misma manera se excluye la posibilidad de que actué de forma discrecional.

Además, a juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los artículos en cuestión, no violan el derecho a la seguridad jurídica en lo referente a la **proporcionalidad de la medida** de apremio en cuestión, toda vez que, al existir un catálogo de medidas cuya fuerza o rigor va creciendo en caso de no funcionar la aplicada con anterioridad, puede decirse que es el propio particular con su conducta quien da pie a que se determine qué medida de apremio es la que debe utilizarse.

Así, si el contribuyente no deja de obstaculizar a la autoridad aun con el uso de la fuerza pública ni con la imposición de la multa que corresponda (o si se ubica a sí mismo en los supuestos legalmente previstos para no seguir esa prelación), es inconcuso que lo procedente y proporcional es aplicar el aseguramiento precautorio de sus bienes, como una medida de más rigor, que, cabe agregar, se hubiera evitado con una conducta cooperativa del contribuyente para con la autoridad.

Finalmente, esta Sala advierte que es incorrecto lo señalado por el Juez de Distrito, en el sentido de que, en virtud de que no se precisan en el artículo reclamado los límites materiales a las facultades de la autoridad para decretar el aseguramiento precautorio como medida de apremio.

Lo anterior, porque de la simple lectura del artículo 40-A, fracción II, del código tributario, se puede advertir el señalamiento expreso acerca de que el aseguramiento precautorio se realizará hasta por el monto de la determinación provisional que realice la propia autoridad fiscal, en términos de los preceptos 56 y 57 del referido código.¹³

Por tanto, es inconcuso que el propio numeral prevé **un límite material** y que por ello la autoridad no puede asegurar bienes de manera irrestricta o incluso la totalidad de los mismos, toda vez que, la propia ley establece un límite máximo para el aseguramiento de los bienes.

¹³ **Artículo 56.** Para los efectos de la determinación presuntiva a que se refiere el artículo anterior, las autoridades fiscales calcularán los ingresos brutos de los contribuyentes, el valor de los actos, actividades o activos sobre los que proceda el pago de contribuciones, para el ejercicio de que se trate, indistintamente con cualquiera de los siguientes procedimientos:

"I. Utilizando los datos de la contabilidad del contribuyente.

"II. Tomando como base los datos contenidos en las declaraciones del ejercicio correspondiente a cualquier contribución, sea del mismo ejercicio o de cualquier otro, con las modificaciones que, en su caso, hubieran tenido con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación.

"III. A partir de la información que proporcionen terceros a solicitud de las autoridades fiscales, cuando tengan relación de negocios con el contribuyente.

"IV. Con otra información obtenida por las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades de comprobación.

V. Utilizando medios indirectos de la investigación económica o de cualquier otra clase."

Artículo 57. Las autoridades fiscales podrán determinar presuntivamente las contribuciones que se debieron haber retenido, cuando aparezca omisión en la retención y entero, por más del 3% sobre las retenciones enteradas.

"Para efectos de la determinación presuntiva a que se refiere este artículo, las autoridades fiscales podrán utilizar indistintamente cualquiera de los procedimientos previstos en las fracciones I a V inclusive del artículo 56 de este Código.

"Si las retenciones no enteradas corresponden a pagos a que se refiere el Capítulo I Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta y el retenedor tiene más de veinte trabajadores a su servicio, se presumirá que las contribuciones que deben enterarse son las siguientes:

"I. Las que resulten de aplicar la tarifa que corresponda sobre el límite máximo del grupo en que, para efectos de pago de cotizaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social, se encuentre cada trabajador al servicio del retenedor, elevado al período que se revisa.

"II. En el caso de que el retenedor no hubiera efectuado pago de cotizaciones por sus trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social, se considerará que las retenciones no enteradas son las que resulten de aplicar la tarifa que corresponda sobre una cantidad equivalente a cuatro veces el salario mínimo general de la zona económica del retenedor elevado al período que se revisa, por cada trabajador a su servicio.

"Lo dispuesto en este artículo será aplicable también para determinar presuntivamente la base de otras contribuciones, cuando esté constituida por los pagos a que se refiere el Capítulo I del Título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

"Tratándose de las aportaciones no enteradas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previstas en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, se considerará que las omitidas son las que resulten de aplicar la tasa del 5% a la cantidad equivalente a cuatro veces el salario mínimo general diario de la zona económica del patrón, elevado al período que se revisa, por cada trabajador a su servicio."

Similares consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión ******, por unanimidad de cuatro votos, en sesión de diecinueve de octubre de dos mil dieciséis y el amparo en revisión 850/2016, por unanimidad de cinco votos, en sesión de quince de marzo de dos mil diecisiete.

Así las cosas, al resultar incorrectos los motivos en los que el Juez de Distrito sustentó la concesión de amparo frente a los preceptos reclamados, lo procedente es **revocar la sentencia recurrida** en la materia de la revisión para en su lugar, negar la protección constitucional impetrada respecto de ellos.

No es obstáculo a lo anterior, lo señalado en las revisiones adhesivas hechas valer por la parte quejosa, en las que sostiene, esencialmente, que el Juzgado de Distrito no se limitó a transcribir la tesis P/J. 3/2013 (10a.), sino que la utilizó con el fin de reforzar sus argumentos, ya que como se advierte de la propia sentencia de amparo éste realizó un análisis amplio y exhaustivo de los artículos impugnados para determinar que los mismos resultaban violatorios del principio de seguridad jurídica consagrado por el numeral 16 constitucional.

Lo anterior es así, toda vez que, como quedó demostrado, contrario a lo determinado en la sentencia recurrida, del análisis exhaustivo de los artículos 40, primer párrafo, fracción III, y 40-A, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del uno de enero de dos mil catorce, esta Primera Sala arribó a la conclusión de que dichos preceptos no violentan el derecho de seguridad jurídica, sin que la quejosa aporte argumentos que permitan advertir lo contrario, antes bien, únicamente intentan reforzar las consideraciones del Juez de Distrito, mismas que ya han sido desvirtuadas; de ahí que, deban desestimarse los agravios de la recurrente adhesiva.¹⁴

SEXTO.—Remisión al Tribunal Colegiado. Al haber sido revocada la sentencia que concedió el amparo a la quejosa, y toda vez que la materia de constitucionalidad por la que reasumió competencia este Alto Tribunal ha quedado resuelta, se reserva jurisdicción al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, para que se avoque a resolver los plan-

¹⁴ Sirve de apoyo a dicha consideración, la tesis 1a. CCXVI/2007, de la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, octubre de 2007, página 203, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE REITERAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE SIRVIERON DE APOYO AL JUZGADOR PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN CONTROVERTIDA."

teamientos de legalidad hechos valer, en los **conceptos de violación segundo, tercero, cuarto y quinto**, de la demanda de amparo, en términos de lo previsto en los artículos 83 y 84 de la Ley de Amparo; así como lo dispuesto en los puntos tercero, cuarto, fracción I, inciso a), noveno y décimo primero, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara** ni protege a ***** , en contra del artículo 40, primer párrafo, fracción III, del Código Fiscal de la Federación, vigente para dos mil catorce.

TERCERO.—Se **reserva la jurisdicción** del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar 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 unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 3/2013, 1a./J. 139/2012 (10a.) y P. LII/2008 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libros XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 7, XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 437 y Novena Época, Tomo XXVII, junio 2008, página 15, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. LOS ARTÍCULOS 40, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III Y 40-A, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO VULNERAN EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DE 2014).

Los citados preceptos prevén que para el caso de que los contribuyentes, responsables solidarios o terceros relacionados con ellos, impidan de cualquier forma o por cualquier medio el inicio o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, se permite a éstas emplear las medidas de apremio previstas en el referido numeral 40; esto es, solicitar el auxilio de la fuerza pública, imponer la multa correspondiente, practicar el aseguramiento precautorio de los bienes o de la negociación del contribuyente, en términos del artículo 40-A y solicitar a la autoridad correspondiente que se proceda por desobediencia o resistencia a mandato legítimo de autoridad competente. Dichas medidas de apremio deberán practicarse en el orden mencionado, salvo en los casos que expresamente el artículo prevé que el aseguramiento precautorio se practicará directamente, sin atender a la prelación referida, a saber: a) cuando no puedan iniciarse o desarrollarse las facultades de las autoridades fiscales, b) cuando se practiquen visitas a contribuyentes y éstos no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública o que no acrediten la legal posesión o propiedad de las mercancías que enajenan y, por último, c) cuando, una vez iniciadas las facultades de comprobación, exista riesgo inminente de que los contribuyentes o los responsables solidarios oculten, enajenen o dilapiden sus bienes. Aunado a lo anterior, la autoridad sólo puede practicar el aseguramiento precautorio hasta por el monto de la determinación provisional de adeudos fiscales presuntos que haya realizado, para lo cual deberá seguir un orden, atendiendo a los casos de excepción. Ahora bien, los artículos 40, primer párrafo, fracción III, y 40-A del Código Fiscal de la Federación, vigentes a partir de 2014, no vulneran el derecho a la seguridad jurídica, ya que no prevén una medida desproporcional con el fin pretendido por el legislador y, además, es idónea para ello. Lo anterior es así, en primer lugar, porque el aseguramiento precautorio no se practica como una medida de garantía para un crédito fiscal, sino como una medida de apremio con los límites materiales precisados, pues para su aplicación es necesario que exista un adeudo fiscal presunto, el cual es realizado por la autoridad y marca el límite material a dicha medida y, en segundo, porque el artículo 40-A

del Código Fiscal de la Federación, establece un procedimiento detallado, además de la prelación normal que deben seguir las medidas de apremio para la imposición del aseguramiento precautorio; por lo que dicho procedimiento, junto con la limitante de asegurar solamente hasta la cantidad presunta que resulte, y no sobre la totalidad de los depósitos bancarios del contribuyente, demuestra que los límites materiales a la actuación de la autoridad han sido restringidos, por lo que no hay lugar para su actuación arbitraria y, por ende, el contribuyente sabe a qué atenerse.

1a./J. 8/2018 (10a.)

Amparo en revisión 296/2016. Dinah Graciela Dabdoub Escobar. 19 de octubre de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo en revisión 492/2016. Bull Cargo Transportes de México, S.A. de C.V. 19 de octubre de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Amparo en revisión 850/2016. Servicios Contables y Administrativos M&G, S.A. de C.V. 15 de marzo de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Abraham Pedraza Rodríguez.

Amparo en revisión 851/2016. Grupo Radio México, S.A. de C.V. 5 de abril de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Amparo en revisión 1035/2016. Guardería Infantil San Mateo Atenco, S.C. 24 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 8/2018 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de siete de marzo de dos mil dieciocho.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 20 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ESTÍMULO FISCAL. EL ARTÍCULO TERCERO, FRACCIONES II, III Y IV, DE LAS DISPOSICIONES DE VIGENCIA TEMPORAL DEL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE NOVIEMBRE DE 2015, QUE LO PREVÉ, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

AMPARO EN REVISIÓN 696/2017. CAL QUÍMICA MEXICANA, S.A. DE C.V. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: ALMA DELIA VIRTO AGUILAR.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de los recursos de revisión con fundamento en lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente; y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 47, en relación con los diversos 14 a 17, todos ellos del Reglamento Interior de este Alto Tribunal; y conforme a lo previsto en el Acuerdo General Plenario Número 5/2013, punto tercero, con respecto al segundo, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el **veintiuno de mayo de dos mil trece**, y modificado mediante el instrumento normativo de **nueve de septiembre de dos mil trece**. Lo anterior, en virtud de que el recurso de revisión principal se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad de la fracción II del artículo tercero transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir del **primero de enero de dos mil dieciséis**, de ahí que en la presente instancia subsista un tema de constitucionalidad en contra de leyes generales por lo que se surte la competencia originaria de este Alto Tribunal, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno, pues su resolución no entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, ni tampoco existe alguna otra causa, como pudiera ser la solicitud por parte de algún Ministro para tal efecto.

13. Asimismo, se estima pertinente aclarar que aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo

37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento¹² dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– **los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas, de manera que si el recurso que nos ocupa se turnó a un Ministro adscrito a esta Primera Sala y no existe solicitud de diverso Ministro para que lo resuelva el Pleno**, en términos de lo dispuesto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, **esta Sala debe avocarse a su conocimiento.**

14. SEGUNDO.—Legitimación y oportunidad. Resulta innecesario analizar tanto la legitimación de las partes que interpusieron sendos recursos de revisión, principal y adhesivo, así como la oportunidad de los mismos, en virtud de que el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto ya se hizo cargo de tales aspectos procesales en los considerandos segundo y tercero de la resolución de nueve de junio de dos mil diecisiete, concluyendo que ambos fueron interpuestos por parte legítima y presentados de manera oportuna.

15. TERCERO.—Cuestiones necesarias para resolver. Previo al estudio es necesario precisar los conceptos de violación formulados por la parte quejosa, los razonamientos de la sentencia recurrida y los agravios enderezados en su contra.

I. Conceptos de violación. En su demanda de amparo la quejosa señaló que se violaban en su perjuicio los principios de igualdad y equidad tributaria, por lo siguiente:

- Que la fracción reclamada la excluía injustificadamente de un beneficio fiscal otorgado a pequeñas y medianas empresas que realizan inversiones en activo fijo para el desarrollo de sus actividades, sin que existiera una razón que válidamente justificara dicho trato diferenciado, ya que conforme a la fracción III del artículo 3 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad

¹² "**Artículo 86.** Los amparos en revisión y amparos directos en revisión de la competencia originaria del Pleno, una vez agotado el trámite para su admisión, se clasificarán de acuerdo con la materia a la que correspondan y todos los que sean en materia civil y penal deberán turnarse a las ponencias de los Ministros que integran la Primera Sala, los que sean en materia de trabajo deberán turnarse a las ponencias de los Ministros que integran la Segunda Sala y los que sean en materia administrativa se turnarán a los Ministros de ambas Salas. ..."

de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, ésta constituía una pequeña empresa tomando como referencia el número de sus trabajadores, en tanto que no contaba con más de cien trabajadores, y que, además, se encontraba catalogada como una pequeña empresa en su sector por la Secretaría de Economía.

- Que era un acto discriminatorio la distinción injustificada y arbitraria entre los contribuyentes que tenían la calidad de pequeñas y medianas empresas que realizaban inversiones en activo fijo para efectos del otorgamiento del beneficio.

- Que al igual que aquellos contribuyentes a los que no se les impuso límite de ingresos alguno por considerarse pertenecientes a un área estratégica para el desarrollo de la economía nacional, ésta pertenecía a un sector productivo considerado un área prioritaria por su incidencia en la economía en su conjunto, en la misma medida que la inversión en infraestructura de transporte, la distribución y suministro de energía, y el sector de los hidrocarburos.

- Que de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, la minería también se considera una actividad central en la política de sectores estratégicos que repercutían en la transformación productiva de los sectores tradicionales de la economía.

- Que la fracción reclamada vulneraba en su perjuicio los principios de equidad y legalidad tributaria, porque concedía a determinados contribuyentes el beneficio fiscal de la deducción inmediata de la inversión de bienes nuevos de activo fijo, en lugar de las previstas en los artículos 34 y 35 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, excluyéndola inexplicablemente, a pesar de encontrarse en una misma situación objetiva con los sujetos a los que se encuentra dirigido.

- Que los motivos de dicha distinción resultaban artificiales y no lograban cumplir con los objetivos que se propuso excluyendo a contribuyentes que, como en su caso, se encontraban en una situación análoga objetiva.

II. Sentencia de amparo. El Juez de Distrito fundó su resolución en las siguientes consideraciones:

- Estableció que del contenido de la norma reclamada resultaba claro que ésta no clasificaba a las personas por criterios que atenten contra la dig-

nidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, por lo que no era discriminatoria.

- Determinó que la norma reclamada no transgredía en perjuicio de la quejosa el derecho de igualdad, pues el hecho de que se encontrara catalogada como pequeña empresa y su actividad incidiera sobre la competitividad de la economía en su conjunto, no la colocaba en un mismo plano de igualdad que las empresas beneficiarias del estímulo fiscal en cuestión, toda vez que en dicha norma, específicamente, se señalaba que con el otorgamiento del estímulo fiscal se incentiva únicamente a las micro y pequeñas empresas cuyos ingresos no rebasaran los cien millones de pesos, por lo que al rebasar sus ingresos tal cantidad no se encontraba en la misma hipótesis de causación que las beneficiarias.

- Así, concluyó que al existir una adecuación entre el medio elegido por el legislador y los fines u objetivos constitucionalmente perseguidos, se encontraba justificada la diferencia de trato establecida por la norma reclamada respecto de los contribuyentes que no se encontraban en sus supuestos, ya que el legislador no estaba obligado a precisar las razones por las cuales no otorgó dicho estímulo a los contribuyentes que hubiesen obtenido ingresos propios de su actividad en el ejercicio inmediato anterior que excedieran los cien millones de pesos; además de que el no contar con dicho estímulo fiscal no les implicaba a los contribuyentes solventar una obligación fiscal excesiva con relación a su capacidad contributiva, puesto que podían deducir sus activos fijos en los términos de los artículos 34 y 35 de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

- Determinó que la distinción establecida entre algunos sectores de la economía descansaba en una base objetiva y razonable, la cual consistía en incentivar a los sectores que constituían un área estratégica para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los cuales implicaban actividades de interés general que promovían en mayor medida el crecimiento y desarrollo económico del país.

- Que la adopción del estímulo fiscal en cuestión por parte del Congreso de la Unión no se tradujo en un uso distorsionado de la discrecionalidad que, en materia económica y tributaria, le otorgan los preceptos 25, 26 y 28 constitucionales

- Finalmente, estableció que el precepto reclamado no transgredía el principio de equidad tributaria, pues la distinción entre las personas que pueden acceder a dicho estímulo y aquellas que no tienen esa oportunidad de

deducir de manera inmediata, se justificaba objetiva y razonablemente, en atención al fin perseguido por el legislador.

III) Agravios. En su recurso de revisión la recurrente hizo valer los motivos de agravio que a continuación se sintetizan:

- En su agravio **primero** manifiesta el Juez Federal deja de observar que la libre configuración legislativa tiene como límite el acatamiento de los principios constitucionales en materia de justicia tributaria, los cuales imponen que las categorías que configure el legislador no sean caprichosas o arbitrarias, o creadas para hostilizar a determinadas clases o universalidades de causantes, lo que implica el verificar no sólo que la medida utilizada por la autoridad tienda a la consecución del fin planteado, sino que frente al establecimiento de distinciones se den razones que las justifiquen.

- En su **segundo** agravio señaló que del Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018, así como del Plan Nacional de Desarrollo Minero, se desprendía que la minería constituía un área prioritaria, por lo que se equiparaba con los sectores de la construcción de infraestructura y el energético, por lo que dicho sector se encontraba en el mismo plano de igualdad.

- Que el Juez de amparo reconoce que la quejosa se encuentra catalogada como una pequeña empresa, y posteriormente señala que su exclusión como beneficiaria del estímulo fiscal se encuentra justificada, porque en términos de la norma reclamada éste se dirige únicamente a las personas físicas y morales con ingresos menores a los cien millones de pesos en el ejercicio fiscal de dos mil quince.

- Sin embargo, en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, se observa que para determinar cuándo se está ante una pequeña empresa no se toma en cuenta el nivel de ingresos obtenidos, sino únicamente el número de trabajadores, por lo que el nivel de ingresos no es un parámetro objetivo y razonable para excluirla del estímulo fiscal.

- Objeta el hecho de que Juez de garantías se haya apoyado en su resolución del acuerdo antes referido, así como de la regla 3, fracción XXIX, de las reglas de operación del fondo nacional emprendedor, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, en tanto que éstas no fueron materia de la exposición de motivos y del proceso legislativo que dio origen a la norma reclamada, por lo que sostiene que se encontraba impedido para invocarlas como parte de la justificación expresada por el legislador.

- En su agravio **tercero**, aduce que se deja de observar la jurisprudencia 2a./J. 70/2006, que establece que tratándose de excepciones y beneficios en materia tributaria las razones para su establecimiento deben estar debidamente expuestas en el proceso legislativo y que en ninguna parte del proceso legislativo que dio origen a la norma reclamada se advierte justificación objetiva que explique por qué se excluye del beneficio fiscal a la quejosa, pues la única justificación aportada por el legislador fue que la deducción inmediata tratándose de empresas dedicadas a la inversión para la creación y ampliación de infraestructura de transporte y a la inversión en equipo utilizado en el sector energético, se debió a que este grupo de empresas forma parte de un sector que genera una cadena de valor y efectos multiplicadores de la economía nacional, además de que su operación y desarrollo propician el crecimiento de otras empresas vinculadas a las actividades que realizan, por lo que ante la falta de justificación del trato diferenciado se daba lugar a la inconstitucionalidad de la norma reclamada.

- En su **cuarto** agravio manifiesta que se adolece del examen de razonabilidad, porque el mismo fue equivocado en atención a que no se valoró adecuadamente si la distinción hecha por el legislador era adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido, demostrando para tal efecto una relación de instrumentalidad medio-fin.

- Argumenta que si bien el objetivo pretendido por el estímulo fiscal aludido tiene una finalidad constitucionalmente válida, el planteamiento formulado por el legislador no es apto para cumplir con dicho objetivo, ya que si lo que se busca es impulsar las micro, pequeñas y medianas empresas, tal fin no se logra excluyendo a contribuyentes que, como en su caso, califican como pequeñas o medianas empresas no obstante que el monto de sus ingresos obtenidos en el ejercicio fiscal de dos mil quince rebasan los cien millones de pesos.

- Sostiene que tampoco se logra el fin, consistente en apoyar a sectores que inciden sobre la competitividad de la economía en su conjunto si no se permite acceder al estímulo fiscal a empresas que, como en su caso, inciden en la economía nacional en la misma medida, por lo que el solo hecho de no pertenecer a los sectores dedicados a la creación y ampliación de infraestructura de transporte, así como en los dedicados a la producción y distribución de energía, no constituye un criterio objetivo y razonable para el otorgamiento del beneficio en cuestión; lo anterior máxime que en ningún momento se analizó si dichas actividades son equiparables a la actividad que ésta desarrolla, es decir, la minería.

- Por tanto, afirma que dada la exclusión prevista en el estímulo decretado ése se traduce en una medida inadecuada e irracional para alcanzar los fines que persigue, toda vez que no existe relación alguna entre el objetivo o finalidad planteados, y los mecanismos establecidos para su consecución.

- Adicionalmente, se adolece de que el análisis efectuado por el Juez constitucional, se limita a precisar que las categorías establecidas por el legislador no son violatorias del artículo 1o. constitucional, al no clasificar a las personas mediante criterios discriminatorios, sin que se advierta que para calificar el objetivo perseguido por la norma se haya realizado un verdadero análisis a la luz del principio de equidad tributaria, en el que se examine si efectivamente la quejosa se ubica en una misma situación objetiva que los contribuyentes que si son sujetos del estímulo fiscal.

IV. Agravios de la revisión adhesiva. El presidente de la República en su escrito de agravios adhesivo hace valer lo siguiente:

- Refiere que son inoperantes los argumentos esgrimidos por la quejosa recurrente en virtud de que no se encuentra dirigidos a combatir las consideraciones de la sentencia recurrida, sino que por el contrario se encaminada a reforzar lo hecho valer en su escrito inicial de demanda, además de que resultan en extremo ambiguos y superficiales.

- Expresa que la resolución recurrida es acorde con lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual se establece que las empresas que llevan a cabo inversiones en materia de infraestructura de transporte, así como las que efectúen inversiones en equipo para la generación, transporte, distribución y suministro de energía en materia de hidrocarburos, constituyen un área estratégica para la nación, razón por la que el Ejecutivo Federal consideró prioritario el apoyo a dicho sector con el objetivo de mejorar su productividad y sustentabilidad.

- Por ello, manifiesta que la distinción que establece el precepto reclamado entre algunos sectores de la actividad económica, en particular con la minería, descansa en una base objetiva y razonable consistente en incentivar a otros sectores que implican actividades de interés general y promover más el crecimiento y desarrollo económico del país a fin de permitir alcanzar una mejor distribución del ingreso y la riqueza otorgando un estímulo a las empresas de los sectores públicos y privados de la economía, con criterios de equidad social y productividad, con el consecuente beneficio fiscal.

V. Resolución del Tribunal Colegiado de Circuito. Por su parte, el Tribunal Colegiado remitió el presente recurso a este Alto Tribunal bajo las siguientes razones:

- En el sexto considerando de su resolución dejó firme el sobreseimiento en el juicio de amparo, respecto de los actos atribuidos al secretario de Gobernación y al director del Diario Oficial de la Federación, en el que se tuvo por actualizada la causal prevista en el artículo 61, fracción XIII, en relación con el artículo 108, fracción III, de la Ley de Amparo, en virtud de que la recurrente principal no expresó agravios en contra de las consideraciones que sirvieron de base para su sobreseimiento.

- En el séptimo considerando, estimó que en el caso se surtía la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en virtud de en el recurso de revisión principal, así como en el adhesivo, subsistía el tema de constitucionalidad con respecto al artículo tercero transitorio, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, vigente a partir **del primero de enero de dos mil dieciséis**, sin que en existiera jurisprudencia de esta Suprema Corte, ni tres precedentes en el mismo sentido y de manera ininterrumpida.

16. CUARTO.—**Estudio del asunto.** Precisado lo anterior, esta Primera Sala procede a analizar los agravios hechos valer por la recurrente en su conjunto, en los términos del artículo 76 de la Ley de Amparo.

17. Antes de analizar los agravios del quejoso es pertinente precisar que si bien el Juez del conocimiento estudió por separado el principio de igualdad y equidad tributaria, lo cierto es que el principio de igualdad en el ámbito impositivo está contenido específicamente en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, de tal manera que en materia tributaria el principio de equidad es la manifestación del correlativo de igualdad. Por lo cual, el análisis de los agravios del quejoso se realizará a la luz del principio de equidad tributaria. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 97/2006, de rubro: "EQUIDAD TRIBUTARIA. CUANDO SE RECLAMA LA EXISTENCIA DE UN TRATO DIFERENCIADO RESPECTO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE NO CORRESPONDEN AL ÁMBITO ESPECÍFICO DE APLICACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO, LOS ARGUMENTOS RELATIVOS DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD."¹³

¹³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, página 231, que lleva por texto el siguiente: "La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé diferentes facetas de la igualdad y se refiere a ella tanto en un plano general como en

I. Análisis ordinario de la constitucionalidad del artículo reclamado

18. La parte recurrente se adolece en su primer agravio de que el a quo hubiera realizado un análisis flexible de la constitucionalidad del artículo reclamado, en tanto sostiene que la libre configuración legislativa tiene límites consistentes en acatar los principios constitucionales en materia tributaria, razón por la cual aduce que en el caso es posible realizar un análisis estricto del estímulo fiscal en cuestión respecto de la idoneidad de las categorías de contribuyentes a las cuales se encuentra dirigido, a fin de verificar si éstas se sustentan en bases objetivas que razonablemente justifiquen el tratamiento diferenciado que establecen respecto de otros contribuyentes, y así comprobar si la distribución de la carga tributaria es proporcional y equitativa para todos los contribuyentes.

19. Los argumentos antes sintetizados son **infundados**, tal como se demuestra a continuación:

20. Ahora bien, para dar solución a las proposiciones anteriores, debe tenerse presente que el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal determinó que el principio de equidad tributaria, consiste en que los gobernados deben recibir el mismo trato cuando se ubican 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, por lo que si una conducta concreta produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable, dicho actuar resultará inconstitucional por inequitativo.

el contexto de un ámbito material específico, sin establecer casos de excepción en su aplicación. Así, el artículo 31, fracción IV, constitucional proyecta las exigencias del principio de igualdad sobre el ámbito impositivo, es decir, la garantía de equidad tributaria es la manifestación del principio de igualdad en materia fiscal, por lo que no tiene menor o mayor valor que la igualdad garantizada en otros preceptos constitucionales. Por otra parte, debe tenerse presente que este Alto Tribunal ha delimitado el contenido de la garantía de equidad tributaria, precisando que ésta radica en la igualdad ante la misma ley tributaria de los sujetos pasivos de un mismo gravamen. En ese sentido, tratándose de disposiciones legales que no corresponden al ámbito específico de aplicación de la garantía de equidad tributaria —es decir, que no se refieren a contribuciones, exenciones o a la delimitación de obligaciones materialmente recaudatorias, así como en los casos de normas que tengan repercusión fiscal y sean emitidas por el Poder Ejecutivo— los argumentos que reclaman la existencia de un trato diferenciado o discriminatorio entre dos personas o grupos deben analizarse en el contexto más amplio, esto es, a la luz de la garantía de igualdad."

21. Adicionalmente, ha sustentado que dicho principio también exige que se otorgue un trato diferenciador para los sujetos que se encuentren en situaciones tributarias desiguales, lo que implica que no toda desigualdad de trato ante la ley resulta inconstitucional, sino, únicamente, cuando produce distinción entre situaciones tributarias iguales si no existe para ello una justificación objetiva y razonable.¹⁴

22. Ahora bien, en relación con lo anterior, esta Primera Sala ha establecido que es necesario distinguir la intensidad con la que deben evaluarse las diferenciaciones por parte del legislador, lo cual obedece al diseño y contenido del Texto Constitucional.

23. En el caso como bien lo apuntó el Juez del conocimiento, no se advierte que las normas reclamadas contemplen alguna "categoría sospechosa" pues no se ven involucrados valores constitucionales que puedan ponerse en peligro con la implementación de éstas, en donde el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, tal como es el caso de alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas).¹⁵

24. Sin embargo, en el caso no es reprochable al legislador una motivación reforzada de las normas como se alega, por lo cual, la intensidad del

¹⁴ Tal como se advierte de la jurisprudencia P./J. 41/97, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 43, de rubro: "EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS."

¹⁵ Robustece lo anterior la jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.), publicada en el *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2015 a las 11:30 horas» de título, subtítulo y texto siguientes: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO Estricto A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello."

análisis constitucional de los preceptos reclamados debe ser ordinario o poco estricto, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador de configurar las normas en el ámbito de sus atribuciones, pues un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. Sin que ello signifique algún tipo de renuncia por este Alto Tribunal en el ejercicio de su competencia de control constitucional, sino que en ciertas materias el legislador goza de mayor discrecionalidad constitucional, por lo que en esos temas la intensidad de su control se ve limitada. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS."¹⁶

25. Por lo que el análisis del principio de equidad –para el caso que nos ocupa– requiere de un mínimo y no de un máximo de justificación, por lo que basta que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, exigiéndose un mínimo de idoneidad entre el medio y su finalidad, además de que debe existir un mínimo de proporcionalidad entre el medio elegido y el fin buscado que justifique la intervención legislativa diferenciada entre los sujetos comparables. Por lo cual, fueron correctas las premisas de las cuales el Juez del conocimiento partió para analizar la constitucionalidad de la norma reclamada.

II. Vulneración al principio de equidad tributaria - Porque la actividad minera también es un área prioritaria

26. La recurrente hizo valer que la sentencia recurrida fue incongruente al no tomar en cuenta que ésta se encuentra en las mismas condiciones objetivas que el grupo de contribuyentes que son beneficiarios del estímulo fiscal en cuestión, por lo que el trato diferenciado que establece al excluirla respecto de aquellos contribuyentes a los cuales les otorga dicho beneficio, no se encuentra justificado con base en un criterio de razonabilidad entre la idoneidad de las categorías y los objetivos que persigue dicha medida.

27. Que el Juez dejó de observar que del mismo Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el cual sustentó su falló, así como del Plan Nacional de Desarrollo Minero, se desprendía que el sector de la minería, al cual pertenece, constituía un área prioritaria y de valor agregado que apoyaba la trans-

¹⁶ Novena Época, registro digital: 165745, Pleno. jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia constitucional, tesis P./J. 120/2009, página 1255.

formación productiva de los sectores tradicionales de la economía, por lo que se equiparaba a los sectores estratégicos beneficiarios del estímulo fiscal.

28. De ahí que, sostuvo que, el Juez de amparo no observó que su reclamo, respecto del estímulo otorgado a las empresas dedicadas a la construcción de infraestructura de transporte e hidrocarburos, se hizo porque a ellas no se les impuso límite alguno para acceder al estímulo en cuestión, por considerarse áreas estratégicas, mientras que al sector minero que también ha sido catalogado en dicho instrumento como área prioritaria, sí se le impone un límite de ingresos para acceder a dicho estímulo; por lo que refiere que de ninguna manera se precisó si las actividades que desarrolla son comparables para poder arribar a un verdadero análisis en relación con el cumplimiento del principio de equidad tributaria.

29. Lo anterior, máxime si la intención del legislador fue, en términos de lo expresado en el dictamen de la Cámara de Diputados publicado el **diecinueve de octubre de dos mil quince**, no limitar al estímulo fiscal a un determinado monto de ingresos anuales, respecto de empresas pertenecientes a sectores que generan una cadena de valor y efectos multiplicadores de la economía nacional, además cuya operación y desarrollo propician el crecimiento de otras empresas vinculadas a las actividades que realizan, como es –según aduce– su caso como empresa dedicada al sector minero.

30. Contrario a lo que se argumenta se determinó que la distinción establecida entre algunos sectores de la economía descansaba en una base objetiva y razonable, la cual consistía en incentivar a los sectores que constituían un área estratégica para el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, los cuales implicaban actividades de interés general que promovían en mayor medida el crecimiento y desarrollo económico del país.

31. De lo anterior destaca, que con independencia de la metodología empleada en la sentencia recurrida, en ella se efectuó el análisis de la norma a partir del principio de equidad tributaria y concluyó que existe una justificación objetiva y razonable para otorgar el estímulo fiscal sólo a determinados contribuyentes que realicen ciertas actividades, por lo que no se vulneraba el citado principio de justicia tributaria.

32. Asimismo, como bien lo determinó el a quo el Estado tiene a su cargo la rectoría económica y el desarrollo nacional, el cual deberá ser integral y sustentable, y uno de los instrumentos de política financiera, económica y social lo constituyen las disposiciones con fines que plasman la política fiscal en una época determinada, las cuales podrán hacerse patentes en cualquier

ra de los elementos del diseño impositivo, o bien, en la extinción de la obligación tributaria.

33. En términos de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución General, el legislador tiene la facultad exclusiva de organizar y conducir el desarrollo nacional y, por tanto, una de sus tareas centrales en la regulación económica que ejerce deberá encontrarse encaminada a designar a los sujetos que recibirán los estímulos fiscales, además de la forma que tomarán los fines y los efectos de los mismos sobre la economía, determinando las áreas de interés general, estratégicas o prioritarias que requieren de manera concreta su intervención exclusiva.

34. El propósito de los estímulos fiscales no debe responder a una elección arbitraria, caprichosa o de exceso de poder por parte del Poder Legislativo, sino debe responder a un interés social o económico nacional; así, esos beneficios fiscales son admisibles a la luz de la interpretación sistemática de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Premisas que se sustentan en la jurisprudencia 1a./J. 105/2011 de rubro: "ESTÍMULOS FISCALES. FACULTADES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA DETERMINARLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 25, 26 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

35. En adición a lo antes expuesto, se estima pertinente agregar que esta Suprema Corte al resolver acción de inconstitucionalidad ***** y su acumulada *****, decidió –entre otros aspectos– que aun cuando los impuestos son empleados como instrumentos con fines extrafiscales, 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, y entonces será eficaz el establecimiento de un impuesto que busca modificar una conducta, por lo que su eliminación no podría conllevar una afectación a la competitividad, ya que ello dependerá inclusive de otros factores económicos.

36. A partir de lo anterior, en los precedentes citados, se determinó que aun cuando la competitividad es una obligación constitucional, ello no significa que la inclusión a un régimen fiscal determinado sea la única forma de alcanzarla, como para poder exigirle al legislador que elimine o incluya un determinado régimen de beneficio para cierto sector de contribuyentes.

37. De esas consideraciones se tiene, que aun cuando ciertos beneficios fiscales el legislador los utiliza para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, no implica la vulneración de un derecho humano

exigible a través del juicio de amparo, pues los artículos 25, 26 y 28 constitucionales sólo regulan los lineamientos rectores del desarrollo económico nacional, que orientan las políticas públicas para propiciar un mayor crecimiento.

38. Incluso, el establecimiento o la eliminación de ciertos beneficios en los esquemas tributarios, como el contenido en la norma reclamada, no trae aparejado una afectación al principio de equidad tributaria cuando se elige beneficiar a ciertos sectores de la economía y a otros no, ello en atención a que en el ámbito de configuración del que libremente goza el legislador en materia de estímulos fiscales, éste puede determinar qué sectores de la economía requieren de un impulso.

39. Por ende, aun cuando existieran otros sectores de la población con características similares a los sectores beneficiados por el artículo reclamado, como es el caso de la quejosa, ello no significa que el legislador invariablemente debe conceder un beneficio fiscal a todos esos sujetos, pues éste puede decidir –con la libertad de configuración legislativa y rectoría del Estado– qué sector de la economía nacional requiere ser apoyado, si ya no requiere ese apoyo, o bien, si estima que el beneficio fiscal concedido debe eliminarse, con tal de que el propósito de los estímulos fiscales no respondan a una elección arbitraria, caprichosa o de exceso de poder por parte del Poder Legislativo.

40. De esta manera se considera que fue correcto que el juzgador de amparo hubiera determinado que la distinción entre las empresas que pueden acceder al estímulo por dedicarse al sector que el Estado quiso incentivar, con relación a la quejosa que se dedica a un sector de la economía nacional como es el minero, se encontraba objetiva y razonablemente justificada, pues de la norma reclamada y de su proceso legislativo se advertía que el legislador consideró otorgar el estímulo fiscal para propiciar una mayor inversión por parte de los contribuyentes y en especial de aquellos que se consideraban sectores estratégicos, buscando impulsar su competitividad, y facilitar su inserción como proveedores de las cadenas productivas.

41. El artículo tercero transitorio, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta para dos mil dieciséis, establecía lo siguiente:

"Artículo tercero. Para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta se aplicarán las siguientes disposiciones:

"...

"II. Se otorga el siguiente estímulo fiscal a los contribuyentes que a continuación se señalan:

"i) Quienes tributen en los términos de los títulos II o IV, capítulo II, sección I de esta ley, que hayan obtenido ingresos propios de su actividad empresarial en el ejercicio inmediato anterior de hasta 100 millones de pesos.

"Los contribuyentes a que se refiere el párrafo anterior que inicien actividades, podrán aplicar la deducción prevista en los apartados A o B de esta fracción, según se trate, cuando estimen que sus ingresos del ejercicio no excederán del límite previsto en el párrafo anterior. Si al final del ejercicio exceden del límite previsto en el párrafo anterior, deberán cubrir el impuesto correspondiente por la diferencia entre el monto deducido conforme a esta fracción y el monto que se debió deducir en cada ejercicio en los términos de los artículos 34 y 35 de esta ley.

"ii) Quienes efectúen inversiones en la construcción y ampliación de infraestructura de transporte, tales como, carretera, caminos y puentes.

"iii) Quienes realicen inversiones en las actividades previstas en el artículo 2, fracciones II, III, IV y V, de la Ley de Hidrocarburos, y en equipo para la generación, transporte, distribución y suministro de energía.

"El estímulo consiste en efectuar la deducción inmediata de la inversión de bienes nuevos de activo fijo, en lugar de las previstas en los artículos 34 y 35 de esta ley, deduciendo en el ejercicio en el que se adquieran los bienes, la cantidad que resulte de aplicar al monto original de la inversión, únicamente los por cientos que se establecen en esta fracción. La parte de dicho monto que exceda de la cantidad que resulte de aplicar al mismo el por ciento que se autoriza en esta fracción, será deducible únicamente en los términos de la fracción III.

"Los por cientos que se podrán aplicar para deducir las inversiones a que se refiere esta fracción, para los contribuyentes a que se refiere el inciso i) de esta fracción, son los que a continuación se señalan:

"Se reproduce.

"Los por cientos que se podrán aplicar para deducir las inversiones a que se refiere esta fracción, para los contribuyentes a que se refieren los incisos ii) y iii) de esta fracción, son los que a continuación se señalan:

"Se reproduce.

"En el caso de que el contribuyente se dedique a dos o más actividades de las señaladas en esta fracción, se aplicará el por ciento que le corresponda

a la actividad en la que hubiera obtenido la mayor parte de sus ingresos en el ejercicio inmediato anterior a aquel en el que se realice la inversión.

"La opción a que se refiere esta fracción, no podrá ejercerse cuando se trate de mobiliario y equipo de oficina, automóviles, equipo de blindaje de automóviles, o cualquier bien de activo fijo no identificable individualmente ni tratándose de aviones distintos de los dedicados a la aerofumigación agrícola.

"Para los efectos de esta fracción, se consideran bienes nuevos los que se utilizan por primera vez en México.

"Los contribuyentes que apliquen el estímulo fiscal previsto en esta fracción, para efectos del artículo 14, fracción I, de esta ley, adicionarán a la utilidad fiscal o reducirán de la pérdida fiscal del ejercicio por el que se calcule el coeficiente, según sea el caso con el importe de la deducción a que se refiere esta fracción.

"Quienes apliquen este estímulo, podrán disminuir de la utilidad fiscal determinada de conformidad con el artículo 14, fracción III, de esta ley, el monto de la deducción inmediata efectuada en el mismo ejercicio, en los términos de esta fracción. El citado monto de la deducción inmediata, se deberá disminuir, por partes iguales, en los pagos provisionales correspondientes al ejercicio fiscal de que se trate, a partir del mes en que se realice la inversión. La disminución a que refiere esta fracción se realizará en los pagos provisionales del ejercicio de manera acumulativa. Para efectos de este párrafo, no se podrá recalcular el coeficiente de utilidad determinado en los términos del artículo 14, fracción I, de esta ley.

"Se deberá llevar un registro específico de las inversiones por las que se tomó la deducción inmediata en los términos previstos en esta fracción, anotando los datos de la documentación comprobatoria que las respalde y describiendo en el mismo el tipo de bien de que se trate, el por ciento que para efectos de la deducción le correspondió, el ejercicio en el que se aplicó la deducción y la fecha en la que el bien se dé de baja en los activos del contribuyente.

"Para los efectos del artículo 5o. de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la deducción inmediata establecida en esta fracción, se considera como erogación totalmente deducible, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en esta ley."

42. De la norma reclamada, se advierten tres apartados respecto del estímulo fiscal que nos ocupa, a saber:

- Se otorga un estímulo fiscal a favor de quienes: i) hayan obtenido ingresos propios de su actividad empresarial en el ejercicio inmediato anterior de hasta \$100'000,000.00 (cien millones de pesos); ii) efectúen inversiones en la construcción y ampliación de infraestructura de transporte; iii) realicen inversiones en las actividades previstas en el artículo 2, fracciones II (tratamiento, refinación, enajenación, comercialización, transporte y almacenamiento del petróleo), III (procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión y regasificación, así como el transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de gas natural), IV (transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y expendio al público de petrolíferos) y V (transporte por ducto y el almacenamiento que se encuentre vinculado a ductos, de petroquímicos) de la Ley de Hidrocarburos , y en equipo para la generación, transporte, distribución y suministro de energía.

- El beneficio consiste en efectuar la deducción inmediata de la inversión de bienes nuevos de activo fijo a los porcentajes establecidos en el citado numeral, en lugar de las previstas en los artículos 34 y 35 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deduciendo en el ejercicio en el que se adquieran los bienes.

- Se establece la mecánica para determinar el valor del bien nuevo de activo fijo.

- La temporalidad del beneficio fiscal es por los ejercicios fiscales de dos mil quince (sólo por los bienes adquiridos en el último cuatrimestre del ejercicio), dieciséis y dos mil diecisiete.

43. Expuestas las precisiones anteriores, al revisar las razones que adujo el creador de la norma para establecer un estímulo consistente en la deducción inmediata de bienes nuevos de activo fijo previsto en el artículo tercero transitorio, fracciones II, III y IV, de la Ley del Impuesto sobre la Renta para dos mil dieciséis, se advierte que esa decisión se tomó para efectos de incentivar ciertos sectores de la industria, lo cual se advierte de la exposición de motivos.

"A. Ley del Impuesto sobre la Renta.

"1. Medidas para promover el ahorro y la inversión.

"I. Deducciones personales.

" ...

"II. Deducción inmediata de inversiones a empresas de menor escala y en sectores estratégicos.

"La estructura productiva del país está conformada predominantemente por unidades económicas de menor escala. De acuerdo con los Censos Económicos 2014 que publica el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 99.8% de los establecimientos son micro, pequeños y medianos negocios, los cuales generan 6 de cada 10 puestos de trabajo. Sin embargo, estos establecimientos sólo contribuyen con el 19% de la producción nacional. Esta baja participación de la producción nacional se explica, entre otros factores, por los reducidos niveles de inversión que efectúan. Para atender esta situación y reconociendo la importancia de estas empresas en la generación de empleos, el Ejecutivo Federal a mi cargo propone adoptar medidas para propiciar una mayor inversión por parte de estas empresas. Con ello se busca impulsar su competitividad, así como facilitar su inversión como proveedores de las cadenas productivas.

"Por otra parte, existen sectores que inciden sobre la competitividad de la economía en su conjunto, al impactar los costos de producción de todas las empresas. Entre ellos sobresale el insumo esencial que es la energía, y la disponibilidad y calidad de la infraestructura de transporte. Por ello, propone establecer medidas para impulsar la inversión en los sectores dedicados a la creación y ampliación de infraestructura de transporte, así como los dedicados a la producción y distribución de energía.

"En ese contexto, se propone incluir una disposición de carácter temporal, para permitir en todo el país la deducción inmediata de inversiones de **empresas de menor escala**, definidas como aquellas con ingresos de hasta 50 millones de pesos, así como de la inversión para la creación y ampliación de infraestructura de transporte y la inversión en equipo utilizado en el sector energético.

"Con el fin de que esta medida resulte efectiva para promover la inversión de forma oportuna, se propone que sea temporal y decreciente. En este sentido, se propone establecer que esta medida sólo resultaría aplicable para las inversiones realizadas durante 2016 y 2017, siendo mayor el porcentaje deducido en el primer año. Para ello, la tasa de deducción inmediata aplicable se calculara con una tasa de descuento de 3% para inversiones realizadas en 2016 y de 6% para inversiones realizadas en 2017.

"Asimismo, para que la deducción inmediata se aplique durante el ejercicio en que se realiza la inversión, con lo que se acelera su efecto, se propone

establecer que dicha medida será aplicable en los pagos provisionales realizados en 2016. Adicionalmente, para que no se difieran proyectos de inversión en los últimos meses de 2015, se propone permitir a los sectores mencionados efectuar la deducción inmediata de las inversiones realizadas durante el último cuatrimestre de 2015, aplicándola en el pago anual del ISR presentado en 2016.

"De igual manera, Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, ha diseñado para las pequeñas y medianas empresas, un programa que garantice ciertos financiamientos que serán otorgados por intermediarios financieros a aquellas pequeñas y medianas empresas con ingresos superiores a 50 y hasta 250 millones de pesos, que realicen inversiones productivas y no reciban el beneficio de deducción inmediata, que acrediten estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y satisfagan los demás requisitos crediticios, tanto normativos como los del intermediario respectivo ..."¹⁷

44. Por su parte, en el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, elaborado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, se señaló lo siguiente:

"**Segunda.** Esta dictaminadora coincide con el Ejecutivo Federal en la conveniencia de incluir una disposición de vigencia temporal para que durante los ejercicios fiscales de 2016 y 2017, **las empresas cuyos ingresos anuales no rebasen 50 millones de pesos**, las que efectúen inversiones en la construcción y ampliación de infraestructura de transporte y quienes realicen inversiones en las actividades previstas en el artículo 2, fracciones II a V, de la Ley de Hidrocarburos, así como en equipo para la generación, transporte, distribución y suministro de energía, accedan a una deducción inmediata con una tasa de descuento del 3% y 6%, respectivamente, así como también se coincide en que debe establecerse la deducción inmediata en los pagos provisionales realizados en el ejercicio en que se trate, a los sectores mencionados. También se considera conveniente que la deducción inmediata se aplique en el último cuatrimestre de 2015, en el pago anual de ISR presentado en 2016, con la finalidad de que no se difieran proyecto de inversión. ...

¹⁷ Visible en la Gaceta Parlamentaria de ocho de septiembre de dos mil quince, año XVIII, número 4358-C, anexo C, páginas III a V.

"Por otra parte, esta Comisión Dictaminadora considera adecuada la medida que se propone de otorgar por parte de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, financiamiento a través de intermediarios financieros para las pequeñas y medianas empresas con ingresos superiores a 50 y hasta 250 millones de pesos, siempre que realicen inversiones productivas y no reciban el beneficio de deducción inmediata, y que acrediten estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como que satisfagan los demás requisitos crediticios, tanto normativos como los del intermediario respectivo.

"Asimismo, esta Comisión Dictaminadora considera correcto, que dentro de la fracción III del artículo tercero de las disposiciones de vigencia temporal de la Ley del Impuesto sobre la Renta se prevean las tablas que establecen los porcentajes de deducción que deben aplicarse en el caso de que los bienes se enajenen, se pierdan o dejen de ser útiles a partir del segundo ejercicio a aquel en que se efectúe la deducción inmediata.

"Si bien los Grupos Parlamentarios que integran esta comisión comparten **el objetivo de fomentar la inversión para este segmento de empresas, dada su importancia en la generación de empleos en la economía,** se considera de manera consensuada que limitar el acceso a dicho beneficio fiscal únicamente a las unidades productivas con ingresos de hasta 50 millones de pesos anuales, dejaría en desventaja a un segmento de empresas que de acuerdo con los criterios de clasificación de la Secretaría de Economía califican como pequeñas.

"Para evitar el efecto antes señalado, los Grupos Parlamentarios de los Partidos de Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Verde Ecologista de México, Nueva Alianza y Encuentro Social estiman necesario que se amplíe de 50 a 100 millones de pesos el límite de ingresos para que las micro y pequeñas empresas puedan aprovechar el beneficio de la deducción inmediata de las inversiones que realicen y con ello mejoren su productividad.

"Con esta medida se lograría incrementar los beneficios del estímulo en aproximadamente 9 mil empresas pequeñas las cuales emplean alrededor de 1.3 millones de personas, según la información de los Censos Económicos 2014 que publica el INEGI.

"Ahora bien, los partidos políticos que integran a esta dictaminadora consideran de suma importancia precisar que para efectos de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la deducción inmediata de la inversión en bienes

nuevos de activo fijo que se implementa en la Ley del Impuesto sobre la Renta, es una erogación totalmente deducible, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en dicha ley y, por lo tanto, sería totalmente acreditable para efectos del impuesto al valor agregado. Cabe mencionar que este tratamiento ya estaba previsto en la Ley del Impuesto al Valor Agregado, durante la vigencia de la deducción inmediata prevista en la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta 2013. En este sentido, esta comisión considera conveniente incluir un párrafo en la fracción II del artículo tercero de las disposiciones de vigencia temporal de la Ley del Impuesto sobre la Renta, para establecer que para los efectos del artículo 5 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la deducción inmediata de las inversiones en bienes nuevos de activo fijo se consideran erogaciones totalmente deducibles. ..."¹⁸

45. Finalmente, del dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, se desprende lo que sigue:

"... Tercera. Estas comisiones coincidimos con lo planteado por la Colegisladora, y estimamos conveniente la aprobación de la Minuta en sus términos.

"A. Ley del Impuesto sobre la Renta

"Deducciones personales

"...

"Deducción inmediata de inversiones a empresas de menor escala y en sectores estratégicos y otras medidas de inversión.

"Segunda. Las Comisiones Dictaminadoras estamos de acuerdo con que se establezcan **medidas para propiciar una mayor inversión por parte de los contribuyentes y en especial de aquellos que se consideran sectores estratégicos, buscando impulsar su competitividad, y facilitar su inserción como proveedores de las cadenas productivas**, por lo cual coincidimos con el establecimiento de la deducción inmediata de inversiones para efectos de la Ley del ISR, como una medida de carácter temporal aprobada

¹⁸ Visible en la Gaceta Parlamentaria de diecinueve de octubre de dos mil quince, año XVIII, número 4387-III, anexo III (primera parte), páginas LXXXIV a LXXXVIII.

dentro de la minuta que se dictamina, con la cual las empresas que no rebasen los 100 millones de pesos anuales de ingresos, las que inviertan en la construcción y ampliación de infraestructura de transporte, así como quienes inviertan en actividades previstas en el artículo 2, fracción II a V, de la Ley de Hidrocarburos o en equipo para la generación, transporte, distribución y suministro de energía, podrán aplicar una deducción inmediata con una tasa de descuento del 3% y 6% en los ejercicios 2016 y 2017, respectivamente.

"En ese mismo sentido, consideramos oportuno instrumentar la deducción inmediata con otra medida aprobada por la Colegisladora, consistente en que para efectos del impuesto al valor agregado, la deducción inmediata de las inversiones en bienes nuevos de activo fijo se considera una erogación totalmente deducible. ..."¹⁹

46. De esas reproducciones se aprecia, en esencia, que el beneficio fiscal que nos ocupa, se concedió a las empresas de menor impacto y ciertos sectores estratégicos, se debió, entre otros motivos a que existen sectores que inciden en la competitividad, al impactar en los costos de producción, como es la energía, así como la disponibilidad y calidad de la infraestructura del transporte, por lo que se proponen medidas encaminadas a impulsar esos sectores, en específico, en el ámbito de la creación y ampliación de infraestructura de transporte y la inversión de equipo utilizado en el sector energético.

47. De lo cual, se advierte que el objetivo de la medida es congruente con la determinación del legislador de beneficiar con la creación del estímulo fiscal reclamado a los sujetos que inviertan en los sectores de creación y ampliación de infraestructura de transporte, y en equipo utilizado en el sector energético, por lo que aun y cuando la quejosa se encuentre en una situación comparable al dedicarse a un área estratégica como lo es la minería, sus actividades no impactan en los sectores que el legislador deseaba incentivar, por lo que tal exclusión resulta objetiva y razonable y en esa medida el artículo tercero transitorio, fracción II, de la Ley del Impuesto sobre la Renta para dos mil dieciséis no vulnera el principio de equidad tributaria.

48. Esto es, del análisis de la norma y de la exposición de motivos, se advierte que la creación del estímulo fiscal reclamado, no obedeció a una elección arbitraria, caprichosa o de exceso de poder por parte del Poder Legislativo, para beneficiar únicamente a ciertos sectores de la economía, sino que se advierte que su establecimiento responde a un interés social y económico

¹⁹ Visible en la Gaceta de veintiocho de octubre de dos mil quince, número LXIII/1PPO-40/58799 páginas XXV a XXVI.

nacional pues el objetivo de dicho incentivo fue reducir los costos de producción de la energía, así como la disponibilidad y calidad de la infraestructura del transporte, lo que impacta de forma directa en todos los sectores de la economía nacional, pues tanto la energía como la infraestructura del transporte son utilizados por todos los agentes que intervienen en la economía nacional.

49. No obsta para lo anterior, el hecho de que la quejosa argumente que su actividad, como lo es la minería, también fue considerada como prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo y que incluso existiera un Plan Nacional de Desarrollo Minero, pues aun y cuando la misma se encuentra en una situación comparable con el sector de la economía que se desea incentivar, el trato diferenciado está justificado y es razonable en la medida en que el estímulo fiscal responde a un interés social y económico nacional consistente en reducir los costos de producción de la energía, así como la disponibilidad y calidad de la infraestructura del transporte, por lo que su establecimiento no viola el principio de equidad tributaria.

50. Similares consideraciones realizó esta Primera Sala al resolver los amparos en revisión *****, *****, ***** y ***** resueltos por unanimidad de votos.

III. Vulneración al principio de equidad tributaria - Porque la quejosa también es una pequeña empresa y el nivel de ingresos no es un parámetro válido para excluirla.

51. Señala que la decisión del Juez de amparo es incongruente al reconocer por una parte que la quejosa se encuentra catalogada como una pequeña empresa y, por otra, negarle el acceso al estímulo fiscal en cuestión bajo el razonamiento de la norma reclamada únicamente estableció el estímulo fiscal para aquellas personas físicas y morales cuyos ingresos no rebasaran el límite de cien millones de pesos en el ejercicio fiscal de dos mil quince. Ello, tomando en cuenta que uno de los fines perseguidos por el otorgamiento del estímulo fiscal consiste en incentivar directamente a las empresas de menor escala a fin de crear las condiciones que contribuyeran a su establecimiento, crecimiento y consolidación, en tanto que éstas no pueden acceder fácilmente a un financiamiento a diferencia de las grandes empresas que si lo pueden obtener.

52. En ese sentido, menciona que resulta equivocado que el Juez de amparo haya estimado que los parámetros sobre los cuales se basó el estímulo fiscal en cuestión, resultaron objetivos a partir de lo establecido en el "Acuerdo por el que se establece la estratificación de la micro, pequeñas y medianas empresas", publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta

de junio de dos mil nueve. Lo anterior, pues sostiene que en dicho acuerdo se establece que las micro empresas son aquellas cuyos ingresos anuales son de hasta cuatro millones de pesos, en tanto que las pequeñas empresas van de cuatro hasta cien millones de pesos, de tal suerte que las empresas cuyos ingresos superan dicha cantidad constituyen una categoría distinta a la micro y pequeñas empresas. Además de que la fracción impugnada no establece como parámetro para acceder al estímulo fiscal, que las empresas se ubiquen en los niveles establecidos por dicho ordenamiento.

53. Por otra parte, señala que de acuerdo a la fracción III del artículo 3 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, el nivel de ingresos obtenidos no se establece como parámetro para determinar cuándo se está ante una pequeña empresa, sino únicamente el número de trabajadores. Por lo que, en ese tenor menciona que su número de trabajadores no rebasa los límites señalados en dicho ordenamiento, y que el monto de sus ingresos obtenidos tampoco excede los parámetros establecidos por la Secretaría de Economía para considerarla como pequeña empresa.

54. Así, señala que el Juez de amparo se encontraba impedido para apoyarse en su resolución en el acuerdo por el que se establece la estratificación de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de la regla 3, fracción XXIX, de las reglas de operación del fondo nacional emprendedor para el ejercicio fiscal 2016, toda vez que no fueron materia de la exposición de motivos y del proceso legislativo que dio origen a la norma impugnada.

55. No pasa desapercibido que el Juez del conocimiento dio contestación al concepto de violación a la quejosa de la quejosa determinando que el estímulo reclamado no violaba los principios de igualdad y equidad tributaria al considerar que la ésta no se encontraba en un plano de igualdad con relación a las beneficiarias del estímulo pues sus ingresos rebasaban los cien millones de pesos, sin embargo, se advierte que el quejoso no acreditó el extremo total de su planteamiento de inequidad como lo es el número de trabajadores con que cuenta la empresa, parámetro con base en el cual argumenta que es una pequeña empresa.

56. Bajo esas condiciones, existe un impedimento técnico que impide el análisis de los argumentos del quejoso, pues a fin de ponderar si el quejoso se encuentra en una situación similar o comparable con los destinatarios del estímulo fiscal era necesario demostrar lo afirmado en su demanda de amparo y reiterado en su recurso de revisión en el sentido de que es una pequeña empresa por el número de trabajadores que tiene. Sin embargo, como se advierte de los autos del juicio de amparo, el ahora recurrente, únicamente demuestra que obtuvo ingresos que ascendieron a quinientos **cincuenta y**

nueve millones ciento veintisiete mil ochocientos trece pesos 00/100 M.N., pero no obra documental alguna que demuestre su afirmación en el sentido de que el número de trabajadores de la empresa no rebasa los límites señalados en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

57. Por lo cual, ante la ausencia de prueba que demuestre que el quejoso es una pequeña empresa por el número de trabajadores con los que cuenta, parámetro bajo el cual se compara con los destinatarios de la norma reclamada, sus argumentos devienen en inoperantes.

58. Esto es así, pues no es posible determinar el primer presupuesto para analizar si la norma respeta el principio de equidad, que consiste en verificar que exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 31/2007, de rubro: "EQUIDAD TRIBUTARIA. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA DICHO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."²⁰ Por lo que ante tal situación existe un obstáculo que impide el análisis de fondo propuesto y, por ende, los agravios del quejoso son inoperantes, es aplicable al caso la jurisprudencia 2a./J. 188/2009, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN."²¹

²⁰ Texto: "Los criterios generales para determinar si el legislador respeta el principio de equidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consisten en que: 1) exista una diferencia de trato entre individuos o grupos que se encuentren en una situación comparable (no necesariamente idéntica, sino solamente análoga); 2) de existir esa situación comparable, la precisión legislativa obedezca a una finalidad legítima (objetiva y constitucionalmente válida); 3) de reunirse ambos requisitos, la distinción constituya un medio apto y adecuado para conducir al fin u objetivo que el legislador quiere alcanzar, es decir, que exista una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin pretendido; y, 4) de actualizarse esas tres condiciones, se requiere, además, que la configuración legal de la norma no dé lugar a una afectación desproporcionada o desmedida de los bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Por ende, el examen de constitucionalidad de una ley bajo el principio de equidad tributaria precisa de la valoración de determinadas condiciones, de manera escalonada, generando que el incumplimiento de cualquiera de éstas sea suficiente para estimar que existe una violación al indicado principio constitucional, haciendo innecesario el estudio de las demás.". Novena Época, registro digital: 173029, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, marzo de 2007, materias constitucional y administrativa, tesis 2a./J. 31/2007, página 334.

²¹ Texto: "Conforme a los artículos 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción IV, 87, 88 y 91, fracciones I a IV, de la Ley de Amparo, el recurso de revisión es un medio de defensa establecido con el fin de revisar la legalidad de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto y el respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento, de ahí que es un instrumento técnico que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función jurisdiccional, cuya materia se circunscribe a la sentencia dictada en la audiencia

59. No pasa desapercibido que la empresa transcriba el contenido de una página de Internet en donde aparece una clasificación de la empresa que dice: "tamaño *scale*: pequeña" proveniente del directorio del sector minero, pues al provenir de un medio de diseminación y obtención de información como es "Internet" constituye un mero indicio en términos del artículo 190 del Código Federal de Procedimientos Civiles, además de que no es suficiente para acreditar alguno de los parámetros que el legislador utilizó para clasificar a la empresa como pequeña, pues tal fuente no establece si la clasificación de mediana la obtuvo por el número de trabajadores que tiene o bien por los ingresos que percibió en el año anterior al que fue actualizada la página o bien en qué ejercicio, pues aparece una leyenda que establece "actualizada 7/28/2015", por tanto, no es suficiente para acreditar que se encuentra dentro de una situación comparable con relación con los destinatarios de la norma que impugna.

60. A mayor abundamiento, se pone de manifiesto que aun y cuando la quejosa hubiera acreditado que por el número de trabajadores era una pequeña empresa, ello no sería suficiente para acreditar que se encontraba en una situación comparable con las empresas a las cuales se les otorga el estímulo fiscal, pues como se dijo en el censo económico de 2014 a que se refiere el proceso legislativo de la norma reclamada, los parámetros para clasificar a las micro, pequeñas, y medianas empresas varía en cada país, así en general se utilizan parámetros como el número de trabajadores, como criterio para estratificar los establecimientos por tamaño y criterios complementarios: el total de ventas anuales o los ingresos o los activos fijos.

constitucional, incluyendo las determinaciones contenidas en ésta y, en general, al examen del respeto a las normas fundamentales que rigen el procedimiento del juicio, labor realizada por el órgano revisor a la luz de los agravios expuestos por el recurrente, con el objeto de atacar las consideraciones que sustentan la sentencia recurrida o para demostrar las circunstancias que revelan su ilegalidad. En ese tenor, la inoperancia de los agravios en la revisión se presenta ante la actualización de algún impedimento técnico que imposibilite el examen del planteamiento efectuado que puede derivar de la falta de afectación directa al promovente de la parte considerativa que controvierte; de la omisión de la expresión de agravios referidos a la cuestión debatida; de su formulación material incorrecta, por incumplir las condiciones atinentes a su contenido, que puede darse: a) al no controvertir de manera suficiente y eficaz las consideraciones que rigen la sentencia; b) al introducir pruebas o argumentos novedosos a la litis del juicio de amparo; y, c) en caso de reclamar infracción a las normas fundamentales del procedimiento, al omitir patentizar que se hubiese dejado sin defensa al recurrente o su relevancia en el dictado de la sentencia; o, en su caso, de la concreción de cualquier obstáculo que se advierta y que impida al órgano revisor el examen de fondo del planteamiento propuesto, como puede ser cuando se desatienda la naturaleza de la revisión y del órgano que emitió la sentencia o la existencia de jurisprudencia que resuelve el fondo del asunto planteado.". Novena Época, registro digital: 166031, Segunda Sala, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, noviembre de 2009, materia común, tesis 2a./J. 188/2009, página 424.

61. En este sentido, en México el artículo 3, fracción III, de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, utiliza como parámetro de partida para establecer su estratificación, el número de trabajadores, sin embargo, el establecimiento de otros parámetros de clasificación se fija de manera conjunta y de común acuerdo entre las micro, pequeñas y medianas empresas y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomando en consideración además la estratificación establecida por la Secretaría de Economía.

62. Si bien es cierto del **dieciocho de mayo de mil novecientos noventa** y hasta dos mil dos fueron publicados por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la actual Secretaría de Economía, criterios para estratificar a las micro, pequeñas y medianas empresas, que utilizaban únicamente el número de empleados, como parámetro de estratificación; a partir del acuerdo por el que se establece la estratificación de este sector de empresas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de junio de dos mil nueve, con base en el artículo 3, fracción III, de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, se utilizó como parámetro además el monto de ventas anuales.

63. Lo anterior, con la finalidad de evitar la discriminación en contra de empresas intensivas en mano de obra y de que empresas que tienen ventas significativamente altas, participaran en programas diseñados para micro, pequeñas y medianas empresas, objetivos que se desprenden del considerando del decreto precitado publicado en el Diario Oficial de la Federación el **treinta de junio de dos mil nueve**.

64. Por tanto, el parámetro tomado en consideración por el legislador para limitar el otorgamiento del estímulo fiscal reclamado, con base a los ingresos percibidos, es un parámetro objetivo y razonable que justifica el trato diferenciado entre empresas que por el número de empleados pudieran clasificarse como micro o pequeña empresa, pero por el monto de sus ingresos no es posible considerarlas en esta categoría.

65. Por lo anterior, ante lo infundado e inoperantes del recurso de revisión procede confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa.

66. QUINTO.—Estudio relacionado con la revisión adhesiva. En las condiciones descritas, al haberse evidenciado lo infundado de los argumentos esgrimidos por la parte quejosa, la revisión adhesiva formulada por el presidente de la República ha quedado sin materia.

67. Ello, pues es evidente que el sentido de la resolución dictada es favorable a sus intereses, por lo cual ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto el interés del adherente. Al respecto resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 71/2006,²² de esta Primera Sala de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Cal Química Mexicana, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del artículo tercero, fracción II, relativo a las "Disposiciones de vigencia temporal de la ley del impuesto sobre la renta", vigente a partir del **uno de enero de dos mil dieciséis.**

TERCERO.—Queda sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al juzgado de origen 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 Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

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

²² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, página 266, de texto: "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 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."

Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 70/2006 y 1a./J. 105/2011 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXIV, julio de 2006, página 353 y XXXIV, septiembre de 2011, página 374, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ESTÍMULO FISCAL. EL ARTÍCULO TERCERO, FRACCIONES II, III Y IV, DE LAS DISPOSICIONES DE VIGENCIA TEMPORAL DEL DECRETO DE REFORMAS A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE NOVIEMBRE DE 2015, QUE LO PREVÉ, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.

El artículo citado al prever el beneficio consistente en efectuar la deducción inmediata de la inversión de bienes nuevos de activo fijo a los porcentajes establecidos en el citado numeral, en lugar de las previstas en los artículos 34 y 35 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, deduciendo en el ejercicio en el que se adquieran los bienes, sólo a las empresas de menor escala y quienes inviertan en la creación y ampliación de infraestructura de transporte y en equipo utilizado en el sector energético, no vulnera el principio de equidad tributaria, en relación con los demás contribuyentes que hayan adquirido bienes nuevos de activo fijo. Lo anterior, en virtud de que para realizar el análisis diferenciador entre los sujetos a quienes está dirigido el estímulo de que se trata, respecto de los restantes sujetos que hayan adquirido bienes nuevos de activo fijo, no se requiere de una motivación reforzada, sino que el estudio distintivo debe ser laxo respecto a las razones expuestas por el legislador para el establecimiento de ese beneficio fiscal, a efecto de respetar la libertad de configuración de que goza en el marco de sus atribuciones en esa materia. El hecho de que tanto las empresas de menor escala y quienes inviertan en la creación y ampliación de infraestructura de transporte, y en equipo utilizado en el sector energético, como los demás contribuyentes, que hayan adquirido bienes nuevos de activo fijo pudieran encontrarse en igualdad de condiciones, en cuanto que ambos adquieren bienes nuevos de activo fijo, ello no implica que el legislador haya actuado en contravención al principio de equidad tributaria por limitar el beneficio fiscal sólo a las empresas de menor escala y quienes inviertan en la creación y ampliación de infraestructura de transporte, y en equipo utilizado en el sector energético. Lo anterior es así, pues del estudio laxo de las causas por lo que lo hizo se encuentra razonablemente justificado, pues en uso de su facul-

tad establecida en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución General, decidió establecer de forma restringida por el tiempo y a ciertos sectores el beneficio fiscal de deducción inmediata de bienes nuevos de activo fijo, lo que demuestra que se trata de una justificación válida, a partir de la observación que hizo el órgano facultado para la creación, modificación y derogación de los estímulos fiscales, por tanto la diferenciación establecida en el artículo tercero, fracciones II, III y IV, de las Disposiciones de Vigencia Temporal del Decreto de Reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de noviembre de 2015, sí encuentra justificación constitucional que permite concluir que no vulnera el principio de equidad tributaria.

1a./J. 20/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1251/2016. Propimex, S. de R.L. de C.V. y otras. 23 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Fernando Cruz Ventura.

Amparo en revisión 21/2017. Urbanizaciones Marhec, S.A. de C.V. y otras. 30 de agosto de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero con salvedades en las consideraciones. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Monserrat Cid Cabello.

Amparo en revisión 365/2017. Distribuidora Liverpool, S.A. de C.V. y otras. 18 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero contra consideraciones. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Adrián González Utusástegui.

Amparo en revisión 206/2017. Hella Automotive México, S.A. de C.V. 18 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero contra consideraciones. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Néstor Rafael Salas Castillo.

Amparo en revisión 696/2017. Cal Química Mexicana, S.A. de C.V. 29 de noviembre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Alma Delia Virto Aguilar.

Tesis de jurisprudencia 20/2018 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de marzo de dos mil dieciocho.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ESTÍMULOS FISCALES. EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2015, NO VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1358/2017. 18 DE OCTUBRE DE 2017. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, AL CONSIDERAR QUE LA AUTORIDAD RECURRENTE CARECE DE LEGITIMACIÓN. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: FERNANDO CRUZ VENTURA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo 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, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada en amparo directo por un Tribunal Colegiado de Circuito y su resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno, toda vez que no reviste un interés excepcional.

SEGUNDO.—**Oportunidad del recurso de revisión.** El recurso de revisión principal, fue interpuesto oportunamente, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo.

Lo anterior se debe a que, como se advierte de las constancias que obran en autos, la sentencia recurrida fue notificada a la autoridad tercero interesada el treinta de enero de dos mil diecisiete,⁷ surtiendo sus efectos ese mismo día en términos del artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo; por lo que el plazo de diez días para la interposición del presente recurso de revisión empezó a correr del treinta y uno de enero al catorce de febrero dos mil diecisiete, descontándose de dicho plazo los días cuatro, cinco, seis, once y doce de febrero del mismo año, por ser inhábiles; de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

⁷ Folio 170 del cuaderno del juicio de amparo *****.

En tales condiciones, si el recurso de revisión interpuesto por la autoridad tercero interesada fue presentado ante la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Segundo Circuito el catorce de febrero de dos mil diecisiete,⁸ se considera que el mismo fue presentado en tiempo.

TERCERO.—**Legitimación.** La autoridad recurrente está legitimada para interponer el presente recurso de revisión, habida cuenta que lo hace en su carácter de tercero interesada, en tanto que en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito así se lo reconoció en el auto de dieciséis de febrero de dos mil diecisiete.⁹

CUARTO.—**Procedencia.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo está sujeta al cumplimiento de los siguientes requisitos:

I. En la sentencia recurrida se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o que habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio; y,

II. El problema de constitucionalidad entrañe fijar un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva.

Además de que en la sentencia recurrida se decidan o se hubieran omitido¹⁰ decidir temas propiamente constitucionales, deberá fijarse un criterio de importancia y trascendencia, entendiéndose que será así cuando se advierta que: **a)** dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; **b)** 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 constitu-

⁸ Folio 172 íbidem.

⁹ Folio 191 del juicio de amparo directo *****.

¹⁰ Conforme al punto tercero, último párrafo, del Acuerdo General Plenario Número 9/2015 se considerará omisión en el estudio de las cuestiones constitucionales, la que derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia¹ efectuada por el Tribunal Colegiado de Circuito de los conceptos de violación.

cional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.¹¹

Precisado lo anterior, esta Primera Sala considera que el **primero de los requisitos para la procedencia se cumple**, pues en la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad del artículo 16, apartado A, fracciones I y IIII(sic), de la Ley de Ingresos de la Federación para dos mil quince y, en la sentencia recurrida, el Tribunal Colegiado emitió el criterio respectivo. Asimismo, **se cumple con el segundo de los requisitos**, en virtud de que la materia relativa a tal cuestión subsiste en esta instancia, no hay jurisprudencia sobre el tema que se propone y no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que, no se trata de un asunto que revista algún interés excepcional.

QUINTO.—Las consideraciones necesarias para resolver la litis planteada: En este apartado se realizará una síntesis de los antecedentes del acto reclamado; de los conceptos de violación en materia de constitucionalidad de leyes formulados en la demanda de amparo; de la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado y de los agravios de la revisión principal.

I. Antecedentes del acto reclamado:

1. El nueve de julio de dos mil quince ***** a través de Internet presentó solicitud de devolución del impuesto especial sobre producción y servicios, por adquisición de diésel para consumo final por actividades agrícolas, en cantidad de *****, correspondiente al periodo de abril a junio de dos mil quince.

2. Por oficio ***** de veinticinco de enero de dos mil dieciséis, la administradora desconcentrada de Auditoría Fiscal "1", con sede en México, del Servicio de Administración Tributaria autorizó la devolución solicitada, únicamente por la cantidad de *****, ello en términos del artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince.

3. Inconforme con dicha resolución, la contribuyente promovió el juicio de nulidad ***** del índice de la Sala Regional Sur del Estado de Méxi-

¹¹ Punto segundo del Acuerdo General Número 9/2015 del 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.

co del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, quien dictó sentencia el veintinueve de agosto de dos mil dieciséis, en el sentido de reconocer la validez de la resolución impugnada.

4. La entonces actora promovió el juicio de amparo ***** y, en sesión de diecinueve de enero de dos mil diecisiete, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, concedió el amparo solicitado.

5. La sentencia antes mencionada, se recurre mediante el presente recurso de revisión.

II. Conceptos de violación. La quejosa en los conceptos de violación de la demanda de amparo, en síntesis, argumentó lo siguiente:

• **Primero.** Refiere que la Sala responsable debió aplicar una interpretación pro persona respecto del artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil quince, en el sentido de que el monto máximo del impuesto especial sobre producción y servicios acreditable, que las personas físicas que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, pueden solicitar en devolución \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos), pues así se desprende del sentido de la propia norma. Sin embargo, la Sala responsable aplicó una interpretación restrictiva e inconstitucional del citado artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación, la cual resulta violatoria del principio de equidad tributaria.

Al efecto, se duele de que la Sala responsable, y en su momento la autoridad fiscal demandada, la interpretación que realizaron respecto del artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación, es contraria al principio de interpretación pro persona, por restrictiva, dado que el primer párrafo, de la fracción III, apartado A, de dicho artículo, otorga el beneficio de solicitar la devolución del monto del impuesto especial sobre producción y servicios a las personas que adquieren diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas; sin embargo, al restringir el beneficio que el legislador contempló primordialmente para las personas dedicadas a esas actividades primarias, con base en una interpretación restrictiva del segundo párrafo, de forma tal que sólo se le permite solicitar en devolución la cantidad de \$747.69 (setecientos cuarenta y siete pesos, sesenta y nueve centavos), mensuales, desvirtúa el propósito esencial del estímulo por el consumo de diésel.

Refiere que en ningún momento se alegó que el Estado tenga la obligación de conceder en todo tiempo y lugar estímulos fiscales a los contribuyentes, sino que lo que realmente se planteó en el escrito inicial de demanda, es que el artículo reclamado, introduce un tratamiento fiscal diferenciado entre las personas físicas que se encuentran en la misma situación de hecho, sin un motivo jurídicamente válido, situación que genera una violación a las garantías de equidad y proporcionalidad.

Señala que si bien es cierto que los estímulos fiscales no constituyen un derecho humano, también es cierto que al intervenir en la mecánica de causación de un tributo, tiene un impacto en la capacidad contributiva de los contribuyentes y, por ende, sí pueden contravenir el principio de progresividad.

Así, considera que el referido artículo 16 sí es susceptible de contravenir el principio de regresividad, pues con la distinción impuesta a personas físicas que tributan en el Régimen de Actividades Agrícolas, Ganaderas, Silvícolas y Pesqueras no se logra impulsar un sector económicamente estratégico para el Estado, ni dar mayor progresividad al impuesto sobre la renta ni tampoco el establecer un sistema más progresivo y justo. Esto es, refiere que el otorgar un beneficio menor a las personas físicas que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, a diferencia de aquellas que lo hacen en el régimen de actividades empresariales o profesionales, el régimen de incorporación fiscal, incide en una violación a la garantía fundamental de dignidad humana y, por ende, al principio de progresividad y del de equidad tributaria, pues el Estado incumple con su obligación de garantizar un crecimiento económico integral y sustentable conforme al artículo 25 constitucional.

Refiere que el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación, es violatorio del principio de equidad tributaria, toda vez que la norma genera un trato inequitativo en los contribuyentes, dado que a sujetos que se encuentran en una misma situación de hecho (personas que adquieren diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas) tienen tratamiento distinto frente a la norma, sin que para ello se tenga una finalidad constitucionalmente justificada, por lo que dicho trato diferenciado constituye un acto de discriminación.

Al efecto, refiere que contrario a lo resuelto por la Sala responsable el artículo reclamado sí irrumpe la naturaleza del estímulo fiscal, en virtud de que señala como requisito esencial que el consumo final del diésel sea dentro de las actividades agropecuarias o silvícolas, y no así dentro de las actividades empresariales y profesionales, lo que no sólo contraviene la naturaleza

primigenia del estímulo fiscal, sino también los artículos 25 y 27, párrafo tercero, fracción XX, constitucionales, toda vez que el Estado debe impulsar cualquier desarrollo económico nacional, lo cual no acontece en el caso, pues se está limitando el apoyo en comparación con personas que tributan en el régimen de actividades empresariales y el de incorporación fiscal, lo que deviene en detrimento del sector agrícola.

Asimismo, precisa que la parte quejosa no se encuentra reclamando la simple inaplicación del precepto legal reclamado, sino que se haga extensivo a su favor el estímulo conferido a las personas físicas que tributan en el régimen de actividad empresarial y el régimen de incorporación fiscal, esto es, de solicitar la devolución máxima de \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos), mensuales por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios que tiene derecho a acreditar por la adquisición de diésel para consumo final.

Al respecto, refiere que al alegar que una ley es contraria al principio de equidad tributaria, implica estimar que no otorga idéntico tratamiento frente a la norma impugnada a todos los contribuyentes que se encuentran en una misma situación de hecho, como en el caso, pues se trata de contribuyentes que dedican sus actividades al sector agropecuario o silvícola, quienes únicamente pueden solicitar la devolución mensual de \$747.69 (setecientos cuarenta y siete pesos, sesenta y nueve centavos), por concepto de impuesto empresarial sobre producción y servicio que tengan derecho a acreditar por la compra de diésel para su consumo final, a diferencia de las personas físicas que tributan en el régimen empresarial así como de incorporación fiscal, quienes de conformidad con el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación, pueden solicitar la devolución mensual de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos).

Conforme a lo anterior, precisa que el juicio contencioso reclamó la inaplicación del artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil quince, para el efecto de que se haga extensivo en favor de la quejosa el estímulo fiscal conferido de manera discriminatoria a las personas físicas que tributan en el régimen empresarial, así como en el de incorporación fiscal, a fin de que le sea permitido solicitar la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios que tenga derecho a acreditar por la adquisición de diésel para consumo final por el tope de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos).

• **Segundo.** El artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación, viola el principio de equidad tributaria, toda vez que la

norma genera un trato inequitativo en los contribuyentes, dado que a sujetos que se encuentran en una misma situación de hecho (personas que adquieran diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas) tienen tratamiento distinto frente a la norma, sin que para ello se tenga una finalidad constitucionalmente justificada. Al respecto, indica lo siguiente:

A. Existe igualdad de situaciones entre las personas a las que va dirigido el estímulo fiscal previsto en el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio dos mil quince. La fracción I de ese numeral otorga un estímulo consistente en realizar el acreditamiento del impuesto especial sobre producción y servicios que las personas que enajenen diésel en territorio nacional hayan causado por la enajenación de dicho combustible a personas (en general físicas o morales) que realicen actividades empresariales, excepto minería, que para determinar su utilidad pueden deducir el diésel que adquieran para su consumo final, siempre que se utilice exclusivamente como combustible en maquinaria en general, excepto vehículos.

En tanto, la fracción III del multicitado artículo 16, apartado A, otorga un estímulo consistente en solicitar la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios que tuvieran derecho a acreditar a las personas físicas (físicas o morales) a que refiere la fracción I de ese artículo, que adquieran diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas, que sus ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año.

Conforme a lo anterior, señala que del propio artículo controvertido se desprende la igualdad de situación en la que se encuentran las personas físicas y morales a las que se les otorga el estímulo fiscal consistente en solicitar la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios que tuvieran derecho a acreditar; en virtud de que, las personas a las que va dirigido el estímulo tienen características que los hacen sustancialmente iguales, tales como que todas deben realizar actividades empresariales (específicamente las agropecuarias y silvícolas); que el diésel que adquieran para su consumo final lo destinen a la realización de actividades agropecuarias o silvícolas y que su nivel de ingresos es hasta veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. Ello sin hacer distinción entre el régimen fiscal en el cual tributen las personas físicas o morales, pues con independencia de ello, todas las que tengan las características antes mencionadas, se encuentran en una situación esencialmente igual.

Así, argumenta que lo que afecta al quejoso es la distinción legislativa entre las personas a las que va dirigido el estímulo, diferenciándolas a partir del régimen en el que tributen, pues con base en esto, se calculará el monto máximo que se podrá devolver por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios que tengan derecho a acreditar mensualmente. Siendo que todas las personas comparadas, guardan una situación esencialmente igual frente al estímulo que se prevé en la norma reclamada, lo cual implica que deberían obtener el mismo trato frente a la ley, siendo que no es así en el caso concreto.

Considera que en los sujetos referidos la característica relevante que tienen en común es que constituyen personas que realizan actividades empresariales (específicamente las agropecuarias y silvícolas); que el diésel que adquieran para su consumo final lo destinen a la realización de dichas actividades y que su nivel de ingresos es hasta veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año.

Consecuentemente, las personas que realizan actividades agropecuarias o silvícolas y para ello utilizan diésel que adquieren como consumidores finales, cuyos ingresos no excedan de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año, se encuentran en la misma situación, aunque el régimen en el que tributen sea el régimen de actividades empresariales o profesionales, el régimen de incorporación fiscal, o el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, pues todas ellas forman un sector estratégico que el Estado consideró oportuno apoyar mediante el estímulo fiscal de referencia.

B. Diferencia de trato que reciben las personas físicas que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, respecto de las personas que tributan en el régimen de actividades empresariales o profesionales, en el régimen de incorporación fiscal, o bien, de las personas morales que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras. Al respecto, señala que la diferencia normativa de la que se duele radica en que el multicitado artículo 16, apartado A, fracción III, establece un monto máximo que se podrá devolver por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios que tengan derecho a acreditar mensualmente los sujetos a los que va dirigido el estímulo, esto dependiendo del régimen en el que tributen.

Así, las personas físicas que tributan en el régimen de actividades empresariales o profesionales o el régimen de incorporación fiscal podrán solicitar la devolución de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos,

treinta y nueve centavos), las personas morales que cumplan sus obligaciones conforme al régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, podrán solicitar la devolución de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos), por cada uno de los socios o asociados, sin que este último caso exceda en su totalidad de \$14,947.81 (catorce mil novecientos cuarenta y siete pesos, ochenta y un centavos) mensuales, y las demás personas físicas o morales que sean sujetos del estímulo, únicamente podrán solicitar la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios hasta por \$747.69 (setecientos cuarenta y siete pesos, sesenta y nueve centavos).

Conforme a ello, argumenta que el artículo reclamado trata de manera diferente a las personas que integran el grupo beneficiado con el estímulo fiscal, pues establece montos máximos de la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios dependiendo del régimen en el que tributen.

C. Diferenciación legislativa injustificada, dado que sus consecuencias jurídicas no persiguen una finalidad constitucionalmente válida, por lo que resulta violatoria del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Refiere que el campo o las actividades agrícolas constituyen un sector estratégico que debe ser impulsado a fin de reducir la pobreza e incidir en el desarrollo nacional, por lo que tratándose de estímulos como el reclamado, debe justificarse cualquier distinción entre los sujetos a los que va dirigido el estímulo fiscal de que se trate; por lo que en el caso es aplicable un escrutinio estricto respecto a la finalidad perseguida por el legislador para determinar si la diferencia de trato se encuentra justificada por el legislador para determinar si esa diferencia de trato se encuentra justificada constitucionalmente, o si por el contrario constituye un acto discriminatorio.

Al respecto, básicamente se duele que el legislador no proporcionó mayor motivación objetiva y adecuada en el debate parlamentario, que justifique la distinción sobre el estímulo concedido a las personas que realizan actividades empresariales (específicamente las agropecuarias y silvícolas); que el diésel que adquieren para su consumo final lo destinen a la realización de dichas actividades agropecuarias o silvícolas y que su nivel de ingresos es hasta veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año, sin que de la revisión realizada a los archivos en lo que consta el procedimiento legislativo de creación de la norma referida se desprenda la razón.

Consecuentemente, la norma tildada de inconstitucional no supera el test de proporcionalidad, ya que al ser sometida al escrutinio estricto, no

cumple con el primer paso consistente en tener una finalidad objetiva o constitucionalmente válida, por lo que la distinción que introduce debe considerarse un acto discriminatorio y, por ende, violatorio del principio de equidad tributaria.

Señala que en el caso concreto, la razón de instrumentalidad no existe, pues la distinción combatida introducida por el legislador, no cuenta con finalidad alguna o bien, el legislador fue omiso en exponerla. Así, argumenta que en el caso no se estableció un fin jurídicamente objetivo que permita conocer las razones para diferenciar a los sujetos de estímulo fiscal.

• **Tercero.** Sostiene que el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince, es contrario al derecho humano de igualdad jurídica previsto en el artículo 1o. constitucional, así como los artículos 1.1. y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al efecto, refiere que en el caso sí existe igualdad de situaciones entre las personas a las que va dirigido el estímulo fiscal previsto en el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince.

Lo anterior porque para establecer el grupo de personas a las que se otorgará el estímulo fiscal previsto en la fracción III del citado artículo 16, el legislador remite a las personas a las que se refiere la fracción I de dicho numeral, esto es, a las personas que realicen actividades empresariales, excepto minería, y que para determinar su utilidad puedan deducir el diésel que adquieran para su consumo final, siempre que se utilice exclusivamente como combustible en maquinaria en general, excepto vehículos.

Al respecto, la fracción III del citado artículo 16, apartado A, introduce características adicionales para las personas que pueden acceder al estímulo, tales como las actividades a que van a destinar el diésel adquirido para su consumo final (actividades agropecuarias o silvícolas), y los ingresos máximos que recibieron en el ejercicio inmediato anterior.

Esto es, sostiene que las personas a las que va dirigido el estímulo en concreto, se encuentran en una situación de igualdad, pues se trata de personas de ingresos menores que realizan actividades agropecuarias o silvícolas, para lo cual utilizan diésel que adquieren como consumidores finales, ello independientemente del régimen conforme al que cumplan sus obligaciones fiscales; sin que resulte óbice a lo anterior el que en la fracción III del

referido artículo 16, apartado A, se establezcan montos máximos que podrán solicitar en devolución dichas personas, conforme al régimen que tributen, pues ello no resulta determinante para establecer las características del grupo que se verá beneficiado con el estímulo fiscal, sino la medida o cantidad en que se les beneficiará.

Así, sostiene que la parte afecta al quejoso, es que al tratarse de una distinción legislativa entre las personas a las que va dirigido el estímulo, se les diferencie a partir del régimen en que tributen, pues con base en eso, se calculará el monto máximo que se podrá devolver por concepto de impuesto especial sobre producción y servicio que tengan derecho a acreditar mensualmente; siendo que todas las personas comparadas guardan una situación esencialmente igual frente al estímulo que se prevé en la norma reclamada, por lo que deberían obtener el mismo trato frente a la ley.

Seguidamente argumenta que en el caso, la característica que los contribuyentes a comparar tienen en común es que constituyen personas que realizan actividades empresariales (específicamente las agropecuarias y silvícolas); que el diésel que adquieren para su consumo final lo destinen a la realización de dichas actividades agropecuarias o silvícolas y que su nivel de ingresos es hasta de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año.

Posteriormente indica que el artículo reclamado trata de manera diferente a las personas que integran el grupo beneficiado con el estímulo fiscal, pues establece montos máximos de la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios, dependiendo del régimen en el que tributen, lo que no respeta ni garantiza el derecho humano del quejoso a la igualdad.

Finalmente, considera que el estímulo fiscal contemplado en el multicitado artículo 16, fue destinado a todas aquellas personas que tengan actividades agropecuarias o silvícolas; sin embargo, sin justificación alguna se establece una diferencia o beneficio menor respecto de aquellas personas físicas que tributan en los regímenes establecidos en las secciones I o II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, siendo que fue precisamente para ese sector que se implementó el estímulo fiscal.

Aunado a ello, señala que la autoridad legislativa no aportó los elementos necesarios para hacer un escrutinio estricto del precepto reclamado, por lo que válidamente se puede afirmar no tiene justificación alguna a la cual aplicar el juicio de razonabilidad y, por ende, el estudio de los demás pasos para el control de proporcionalidad en sentido amplio, lo que implica que la

norma reclamada no supere el juicio de proporcionalidad; por ello, la distinción que introduce debe considerarse un acto discriminatorio y, por ende, un acto violatorio del derecho de la quejosa a la igualdad jurídica.

III. Sentencia del Tribunal Colegiado. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, en su sentencia de diecinueve de enero de dos mil diecisiete, resolvió en relación con los argumentos resumidos en el apartado anterior, en síntesis, lo siguiente:

- Declaró parcialmente fundados los conceptos de violación pero suficientes para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal.

Al efecto, declaró **infundados** los argumentos donde aduce que el artículo 16, apartado A, fracción III, último párrafo, de la Ley de Ingresos de la Federación para dos mil quince, transgrede el principio de equidad tributaria.

Lo anterior porque se consideró que el estímulo fiscal de que se trata no incide en la mecánica de tributación del impuesto especial sobre producción y servicios ni del impuesto sobre la renta, por lo que el análisis de los argumentos de distinción que plantea la quejosa deben analizarse a la luz del principio de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional.

- Así refiere que la parte quejosa sí proporcionó el parámetro de comparación válido, para juzgar si existe o no alguna discriminación, por lo que consideró contar con los elementos necesarios que sirven como criterio metodológico para llevar a cabo el control de constitucionalidad del precepto legal que se estima contrario al derecho fundamental de igualdad, previsto en el artículo 1o. constitucional.

- Así, sostuvo que el trato desigual denunciado como inconstitucional, se origina en la norma regulatoria del estímulo fiscal de las personas que realicen actividades agropecuarias o silvícolas, incluidas las empresariales y que para determinar su utilidad puedan deducir el diésel que adquieran para su consumo final, contenido en el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince, en relación con lo dispuesto en la fracción I de ese numeral.

- Al efecto determinó que efectivamente el parámetro de comparación señalado es adecuado, en la medida en que versa sobre situaciones de hecho que son homologables, pues atendiendo al contenido de la fracción III en relación con el texto de la fracción I del artículo tachado de inconstitucional, gozarán del estímulo fiscal que ahí se regula, las siguientes personas: **(i)** las físicas o morales que realicen actividades agropecuarias y silvícolas, inclui-

das quienes realicen actividades empresariales de variadas índole pero que de alguna manera estén relacionadas con estas materias; **(ii)** que para determinar su utilidad fiscal puedan deducir el diésel que adquieran para consumo final, siempre que se utilice exclusivamente como combustible en maquinaria en general, excepto en vehículos; y, **(iii)** que los ingresos de las personas físicas en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año y tratándose de personas morales, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año, por cada uno de los socios o asociados.

- Precisado lo anterior, indicó que en términos de lo dispuesto en la norma reclamada el monto del estímulo a otorgar será el siguiente: **(i)** de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos), mensuales a cada persona física que cumpla sus obligaciones en términos de las secciones I y II del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta; **(ii)** de hasta \$747.69 (setecientos cuarenta y siete pesos, sesenta y nueve centavos), a cada personas física que tribute en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras contenido en el capítulo VIII del título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta; **(iii)** tratándose de personas morales de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos), mensuales por cada socio sin exceder de \$14,947.81 (catorce mil novecientos cuarenta y siete pesos, ochenta y un centavos), mensuales, siempre que cumplan sus obligaciones fiscales en términos del capítulo VIII del título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta; y, **(iv)** tratándose de personas morales que tributen en un régimen fiscal distinto al capítulo VIII del título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de hasta \$747.69 (setecientos cuarenta y siete pesos, sesenta y nueve centavos), mensuales, por cada socio, sin exceder el total de \$7,884.96 (siete mil ochocientos ochenta y cuatro pesos, noventa y seis centavos) mensuales.

En términos de lo expuesto considera que tal como indicó la quejosa, en el caso existe un trato diferenciado, ello en tanto las personas físicas que tributen en el régimen de actividades empresariales o profesionales o en el régimen de incorporación fiscal, podrán solicitar la devolución de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos), el que también podrán solicitar las personas morales que tributen conforme al régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, mientras que las demás personas físicas o morales que sean sujetos del estímulo, únicamente podrán solicitar la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios hasta por la cantidad de \$747.69 (setecientos cuarenta y siete pesos, sesenta y nueve centavos), mensuales.

- Al analizar si dicho trato diferenciado obedece a una finalidad legítima, objetiva y constitucionalmente válida sostuvo lo siguiente:

Conforme al origen del estímulo fiscal en estudio, consideró que la implementación del mismo tiene como finalidad proteger y fomentar el desarrollo de un sector económico nacional que se estima de carácter prioritario y que requiere de una intervención estatal para alcanzar su crecimiento.

Al efecto, consideró que dicha finalidad resulta objetiva y constitucionalmente válida a la luz de los artículos 25 y 27 constitucionales.

- Posteriormente, analizó si la distinción que hace la norma reclamada resulta adecuada, de manera que constituya un medio apto para conducir al fin u objetivo perseguido.

Así, primero precisó que la distinción entre los sujetos beneficiados, para obtener una u otra cantidad por el estímulo de mérito, deriva del régimen fiscal bajo el cual tributen y que las lleve a obtener un monto distinto que pueden solicitar como devolución del impuesto especial sobre producción y servicios.

Al analizar los regímenes de tributación a que se refiere la norma reclamada, concluyó que las reglas de tributación de cada uno de esos regímenes no arrojan algún elemento que razonablemente valide la diferenciación establecida en el impugnado artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince y que se refleja en el hecho de que a los destinatarios del estímulo fiscal se les devuelva un monto diferente por concepto del impuesto especial sobre producción y servicios.

Lo anterior, pues consideró que la finalidad del estímulo que se otorga en el reclamado artículo 16, fue la de proteger a uno de los sectores del desarrollo económico nacional más vulnerables, que por ello, requería de una intervención estatal concreta para fomentar su crecimiento.

Aunado a ello indicó que todas las personas a las que se menciona en los regímenes fiscales que analizó deben realizar actividades o prestar servicios relacionados con las ramas agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas; todas las cuales encuadran en el área estratégica, cuya protección y desarrollo persigue el estímulo fiscal de mérito.

No obstante ello, precisó que si se atiende a lo dispuesto en la norma reclamada, se encuentra que personas físicas inscritas en el régimen de acti-

vidades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, esto es, personas, cuyos ingresos se obtengan en un noventa por ciento de esas actividades, lo cual significa que son quienes desarrollan esa actividad de forma preponderante, obtendrán un estímulo fiscal menor al que se otorga a personas físicas que tributen en el régimen de ingresos por actividades empresariales y profesionales, o de régimen de incorporación fiscal, quienes obtendrán un estímulo mayor que las personas físicas que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.

Así, estima que es clara la distinción que hace el precepto reclamado para otorgar un diferente monto por concepto de estímulo fiscal a sus destinatarios, a partir de saber cuál es el régimen fiscal del impuesto sobre la renta conforme al cual tributan, que no es un elemento que razonablemente justifique que el trato diferenciado que da la norma resulte apto para lograr el fin para el cual fue creado el estímulo.

Consecuentemente señaló que lo cierto es que, el objeto de otorgar el estímulo fue el de lograr un mayor desarrollo del campo mexicano, lo que significa que deben obtener un apoyo las personas que se dedican al campo, por pertenecer a uno de los sectores vulnerables que requieren impulso del Estado para su crecimiento, sin que al momento de crear el estímulo, el legislador haya tenido en cuenta el régimen fiscal para el cual tributan cada uno de los destinatarios.

En tal virtud, determinó que la norma impugnada es violatoria del derecho fundamental de igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional, dado que el trato diferenciado que establece para otorgar el monto del estímulo fiscal tratándose de personas físicas no encuentra una justificación razonable, si se atiende al fin para el cual fue creado ese estímulo.

Finalmente, precisó que debido a que se consideraron fundados los argumentos de inconstitucionalidad hechos valer contra el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince; resulta innecesario analizar el primer concepto de violación, donde la quejosa solicita que el contenido de ese artículo se interprete conforme al principio *pro personae*, pues es evidente que esa norma no deberá aplicarse en perjuicio de la quejosa, máxime que con la declaratoria de inconstitucionalidad, la quejosa ha obtenido el mayor beneficio posible, lo que implica que ese tribunal puede soslayar el estudio de los demás conceptos de violación, que no mejoran el beneficio alcanzado, como lo establece el artículo 189 de la Ley de Amparo.

IV. Agravios del recurso de revisión. La autoridad tercero interesada divide sus agravios en los siguientes apartados:

- **Derecho fundamental de igualdad.** Precisa que conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, se ha determinado que para analizar una norma bajo la luz del derecho fundamental de igualdad, es menester elegir, en primer lugar, un término de comparación apropiado que permita comparar a los sujetos desde un determinado punto de vista con base en éste, establecer si se encuentran o no en una situación de igualdad, respecto de otros individuos sujetos a diverso régimen y si el trato que se les da con base en el propio término de comparación, es diferente. En el caso de que los sujetos comparados no sean iguales o no sean tratados de manera desigual, no habrá violación a ese derecho fundamental. De lo contrario, se tendrá que determinar si la diferenciación de trato persigue una finalidad constitucionalmente válida.

- **Análisis del artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación.** Refiere que la porción normativa reclamada prevé la posibilidad de que el impuesto especial sobre producción y servicios que le sea repercutido por la adquisición de diésel, para la realización de actividades agropecuarias o silvícolas –consumidores finales–, sea devuelto si se cumplen ciertos requisitos.

Precisa que dicha norma prevé que quienes pueden solicitar dicha devolución son las personas, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica del contribuyente elevado al año. También refiere que dicho numeral dispone que en ningún caso el monto de la devolución podrá ser superior a \$747.69 (setecientos cuarenta y siete pesos, sesenta y nueve centavos), mensuales por cada persona física. Sin embargo, tratándose de personas físicas que cumplan con sus obligaciones fiscales en términos del régimen de personas físicas con actividades empresariales y profesionales o en el régimen de incorporación fiscal –secciones I o II del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta– podrán solicitar la devolución de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos), mensuales.

Diferencias entre los regímenes sujetos a escrutinio. En este apartado enuncia las diferencias, que a su consideración, existen entre los regímenes sujetos a escrutinio, esto es "régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras", "régimen de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales" y "régimen de incorporación fiscal", concluyendo lo siguiente:

Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras. Respecto de este régimen señala lo siguiente:

- Este régimen sólo es aplicable para las personas físicas que se dediquen exclusivamente a las actividades ganaderas, silvícolas y pesqueras.

- Las personas físicas que realicen actividades en copropiedad y opten por tributar por conducto de personas morales, dichas personas morales serán quienes cumplan con las obligaciones fiscales y se van a considerar como representantes comunes.

- Los ingresos de estos contribuyentes serán aquellos cuyos ingresos por dichas actividades representan cuando menos el noventa por ciento de sus ingresos totales, y en el caso de las personas físicas no pagaran dichas actividades hasta por un monto en el ejercicio de cuarenta veces el salario mínimo general elevado al año.

- Las personas físicas que se dediquen exclusivamente a las actividades que menciona este régimen o cuyos ingresos en el ejercicio excedan de 40 a 20 veces el salario mínimo general elevado al año, aplicarán el párrafo anterior, por el excedente se pagará el impuesto en un cuarenta por ciento tratándose de personas físicas.

- Tratándose de sociedades o asociaciones de productores que se dediquen exclusivamente a dichas actividades, se estipula que cada socio o asociado que tenga ingresos superiores a veinte veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año, sin que exceda de cuatrocientas veintitrés veces el salario mínimo general del área geográfica elevado al año, entonces se pagará el excedente en términos del artículo 74 reduciéndose el impuesto en un cuarenta por ciento tratándose de personas físicas.

- La exención para las personas físicas que estén en este régimen será cuando sus ingresos rebasen los montos señalados en el artículo 74.

- Las personas que estén en este régimen y que sus ingresos representen el veinticinco por ciento de sus ingresos totales y que no rebasen ocho veces el salario mínimo general elevado, se estipula que no pagarán el impuesto sobre la renta por los ingresos que provengan de las citadas actividades hasta por un monto en el ejercicio de 1 salario mínimo general elevado al año.

De las personas físicas con actividades empresariales y profesionales. Respecto de este régimen señala:

- Tributan en este régimen las personas físicas que perciban ingresos derivados de actividades empresariales, dentro de los cuales se consideran los obtenidos de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas.

- Estas personas físicas podrán efectuar la deducción por inversiones cumpliendo con los requisitos de las disposiciones fiscales.

- Efectuarán pagos provisionales y este pago se determinará restando de la totalidad de los ingresos obtenidos en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas en el artículo correspondientes al mismo periodo y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagadas en el ejercicio y en su caso las pérdidas fiscales. Al resultado se le aplicará la tarifa contenida en el artículo 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Contra el pago provisional se acreditarán los pagos provisionales del mismo ejercicio efectuados con anterioridad.

- El impuesto del ejercicio lo calcularán en los términos del artículo 152 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al respecto señala que la utilidad fiscal del ejercicio se determinará disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos por las actividades empresariales o por la prestación de servicios profesionales, las deducciones autorizadas y, en su caso, el resultado será la utilidad gravable.

Régimen de incorporación fiscal. En relación con este régimen señala:

- Este régimen es únicamente para las personas que realicen actividades empresariales que enajenen bienes o presten servicio por los que no se requiera para su realización título profesional, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, no hubieran excedido de la cantidad de dos millones de pesos.

- En este régimen está contemplada la copropiedad y se podrá aplicar cuando se obtengan ingresos de los que se señalan en los capítulos I, III y IV, siempre que el total de los ingresos obtenidos en el ejercicio inmediato anterior por las actividades mencionadas en su conjunto, no excedan de la cantidad a que se refiere el primer párrafo del artículo 111.

- Este régimen prevé limitantes donde no se podrá pagar el impuesto y la época de pago se hará calculando y enterando el impuesto en forma bimestral, el cual tendrá el carácter de pago definitivo.

- Tratándose de la utilidad fiscal del bimestre de que se trate, se determinará restando de la totalidad de los ingresos a que se refiere el artículo 111, las deducciones autorizadas en la ley, así como también en la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagadas en el ejercicio, en los términos del artículo 123 constitucional.

- Para determinar el impuesto se les aplicará una tarifa bimestral y el impuesto que se determine se podrá disminuir conforme a los porcentajes y de acuerdo al número de años que tengan tributando en el régimen.

- Estos contribuyentes sólo podrán permanecer en el régimen que prevé la misma durante un máximo de diez ejercicios fiscales consecutivos, y una vez concluido dicho periodo deberán tributar conforme al régimen de personas físicas con actividades empresariales y profesionales.

- Cuando los contribuyentes dejen de tributar conforme a este régimen, en ningún caso, podrán volver a tributar en dicho régimen.

- Los contribuyentes que tengan su domicilio fiscal en las poblaciones o en zonas rurales, sin servicio de Internet, podrán ser liberados de cumplir con la obligación de presentar las declaraciones, y realizar el registro de sus operaciones a través de Internet o en medios electrónicos, siempre que cumplan con los requisitos fiscales.

¿El artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación vulnera el derecho fundamental de igualdad?

Señala que el multicitado artículo 16, apartado A, fracción III, no conculca el derecho fundamental de igualdad en atención a que los sujetos no se encuentran en un plano de igualdad.

Esto es, del análisis comparativo entre los requisitos que se exigen a las personas físicas para acceder a cada uno de los regímenes fiscales señalados, se advierte que las pertenecientes al régimen de actividades empresariales y prestación de servicios profesionales y al régimen de incorporación fiscal tienen que cumplir con una serie de requisitos específicos.

Ello pone de manifiesto que contrario a lo sostenido por el Tribunal Colegiado, los sujetos comparados no se ubican en un plano de igualdad, ya que si bien realizan actividades relacionadas con las ramas agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas, las personas físicas que tributan bajo el régimen de actividades empresariales y profesionales o en el régimen de incorporación

fiscal, tienen prerrogativas distintas y deben cumplir con requisitos adicionales que las que se encuentran en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras.

Al respecto, sostiene que el régimen en el que tributan cada una de ellas sí resulta relevante para determinar que no son sujetos comparables, pues cada sujeto cuenta con diversas facilidades administrativas, beneficios fiscales o tratamientos específicos, atendiendo a la intención o a las razones que tuvo el legislador al diseñar el sistema tributario y establecer diversos regímenes.

De ahí que el trato diferenciado que les da la norma tildada de inconstitucional cumple a cabalidad con el derecho fundamental de igualdad ante la ley que predica que las personas deben ser tratadas de la misma manera cuando se encuentran en iguales circunstancias.

Señala que el referido artículo 16, fracción III, no conculca el derecho fundamental de igualdad, en virtud de que las reglas de tributación de los regímenes en estudio, sí arrojan elementos que razonablemente validen la diferenciación.

Así, señala que el legislador ha reconocido que las personas que se dedican exclusivamente al sector primario, por las actividades específicas que desarrollan preponderantemente y las características particulares de lugar y forma en que operan, deben recibir un tratamiento fiscal particular, diferente al de las restantes personas.

Esto es, las personas físicas que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, gozan de una serie de facilidades administrativas y beneficios fiscales que se les han conferido en razón de la finalidad perseguida por el legislador, como lo es atender necesidades específicas de los sectores primarios.

Así, a través de la Ley del Impuesto sobre la Renta el legislador adoptó ciertas prevenciones y medidas para consolidar y apoyar a las personas que se dedican preponderantemente a uno de los sectores del desarrollo económico nacional más vulnerables.

Dentro de los tratamientos específicos de beneficio que reciben dichas personas se encuentra la exención otorgada para efectos del impuesto sobre la renta, esto es, que no pagarán el impuesto por los ingresos provenientes de dichas actividades hasta por un monto, en el ejercicio, de cuarenta veces el salario mínimo general elevado al año.

Por otra parte, la fracción III del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación dispone que únicamente las personas, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior, no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año.

Conforme a lo anterior, argumenta que las reglas de tributación sí resulta un elemento a considerar, pues al analizar en su conjunto las disposiciones fiscales referidas, se llega a la conclusión que la prestación económica concedida por el Estado –la devolución– es otorgada en menor medida a las personas que tributan en el primario, atendiendo a que éstas, al cumplir con el requisito de la Ley de Ingresos de la Federación –los ingresos del ejercicio inmediato anterior no excedan de veinte veces el salario mínimo general elevado al año– no pagaron impuesto sobre la renta, al no rebasar el límite establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, para efectos de la exención.

Es decir, conforme a la mecánica de tributación del régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras, las personas físicas que puedan acceder a la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios vía estímulo fiscal, en el ejercicio inmediato anterior, indefectiblemente estaban exentas de la obligación de pago del impuesto sobre la renta.

Ello es así, pues en el ejercicio inmediato anterior, tuvieron que haber tenido ingresos que no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general elevado al año y, por ende, no excedían el límite de exención.

Así, refiere que la citada exención sí es un elemento a considerar para efectos de otorgar un estímulo fiscal en menor medida que aquel que reciben las personas físicas que tributan en el régimen de actividades empresariales o de incorporación fiscal, pues las del régimen primario, no obstante en el ejercicio inmediato anterior no contribuyeron al sostenimiento de los gastos públicos, al encontrarse exentas del pago del impuesto sobre la renta, podrán acceder a la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios que les sea trasladado, lo que no es aplicable para personas físicas que tributan en el régimen de actividades empresariales o de incorporación fiscal.

Por tanto, dicha exención de la obligación de pago demuestra que el Estado ha sido congruente en el fomento a dicho sector, pues no obstante no contribuyen al levantamiento de los cargos públicos, se les concede un estímulo.

Así, estima que el legislador actuó de conformidad con la finalidad buscada con el estímulo de mérito, esto es, protección y fomento a uno de los

sectores del desarrollo económico nacional más vulnerable, pues a las demás personas que realicen actividades agropecuarias o silvícolas pero no de manera preponderante, al no estar exentos, se les otorgó un estímulo mayor, como lo es el recibir el doble del monto de devolución del impuesto especial sobre producción y servicios.

Al efecto argumenta que el incentivo económico otorgado con mayor intensidad a las empresas que no tributan en el régimen primario, obedece a que aquéllas, aun encontrándose en aptitud de acceder al estímulo fiscal –al obtener ingresos que no excedan de veinte veces el salario mínimo general elevado al año–, podrían contribuir al gasto público al no gozar de una exención que cubriera dichos ingresos.

Por ello, estima que el legislador, al conceder una prestación económica mayor a las personas que no tributan en el régimen primario, respetó el derecho fundamental de igualdad, pues la distinción se encuentra justificada en el hecho de que a través de dicho incentivo diferenciado, se cumple con la finalidad constitucional perseguida, consistente en fomentar al sector agropecuario, pues se apoya a diversas integrantes de dicha área de desarrollo que no se dedican exclusivamente a dichas actividades, con mayor intensidad en aras de contribuir al crecimiento económico del país.

Así, llega a la conclusión de que dichas diferenciaciones justifican el trato desigual que reciben al momento de otorgar estímulos fiscales adicionales a aquellas personas que dentro de sus actividades realicen algunas relacionadas con el sector primario, que tributen en diverso régimen al señalado como "menos beneficiado" por el Tribunal Colegiado.

SEXTO.—Estudio de los agravios. Los argumentos propuestos en los agravios de este recurso de revisión, se analizarán conforme a lo siguiente:

En parte del recurso de revisión, se aduce que el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince no transgrede el derecho fundamental de igualdad, en atención a que los sujetos no se encuentran en un plano de igualdad, ya que aun cuando los sujetos del estímulo realizan actividades relacionadas con las ramas agrícolas, ganaderas, de pesca o silvícolas, las personas físicas que tributan bajo el régimen de actividades empresariales y profesionales o en el régimen de incorporación fiscal, lo cierto es que deben cumplir con requisitos adicionales que las que se encuentran en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas o pesqueras.

Por otra parte, la autoridad recurrente sostiene que el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince no conculca el derecho fundamental de igualdad, en virtud de que las reglas de tributación de los regímenes en estudio, sí arrojan elementos que razonablemente validen la diferenciación de trato entre los sujetos a quienes se les concede el estímulo fiscal previsto en la citada disposición.

Así, señala que el legislador ha reconocido que las personas que se dedican exclusivamente al sector primario, por las actividades específicas que desarrollan preponderantemente y las características particulares de lugar y forma en que operan, deben recibir un tratamiento fiscal particular, diferente al de las restantes personas.

Esto es, las personas físicas que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, gozan de una serie de facilidades administrativas y beneficios fiscales que se les han conferido en razón de la finalidad perseguida por el legislador, como lo es atender necesidades específicas de los sectores primarios.

Los argumentos antes sintetizados son, por un lado, **infundados** y, por el otro, sustancialmente **fundados**, como se demuestra a continuación:

Para demostrar el aserto anterior, conviene tener en cuenta que el derecho fundamental de igualdad es un principio complejo, pues no sólo otorga a las personas el derecho de que serán iguales ante la ley, sino también en la ley; es decir, en relación con el contenido de ésta, la cual tendrá que ajustarse a las disposiciones constitucionales sobre igualdad para ser constitucional, por lo que, en algunas ocasiones, hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o incluso constitucionalmente exigido.¹²

Así, es imprescindible determinar en cada caso respecto de qué se está predicando la igualdad o la desigualdad. Este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de leyes, porque la Constitución General permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al Juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si el legislador ha respetado las exigencias derivadas del principio mencionado.

¹² Véase la tesis CXXXVIII/2005 de la Primera Sala, de rubro: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."

Existe la necesidad de distinguir la intensidad con la cual deben evaluarse las distinciones legislativas que se impugnen. De esta manera, mientras que en algunas cuestiones las autoridades tienen un margen relativamente acotado para desplegar sus facultades legislativas –típicamente aquellas con un impacto central sobre el ejercicio de los derechos humanos– en otras tendrán facultades que podrán desplegar con gran amplitud –como suele ocurrir en materias relacionadas con la política económica y tributaria–.

Individualizar la relación, materia o ámbito respecto del cual o sobre el cual se proyectan los reclamos de igualdad es, por tanto, necesario para determinar qué tan intenso o qué tan laxo debe ser el escrutinio que debe realizar esta Suprema Corte sobre la labor legislativa, y debe ser el primer paso del análisis constitucional en materia de igualdad. Esta consideración encuentra sustento en la tesis P. VIII/2011, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."¹³

Dicho lo anterior, debe tenerse en cuenta que la disposición tildada de inconstitucional dispone lo siguiente:

"Artículo 16. Durante el ejercicio fiscal de 2015, se estará a lo siguiente:

"A. En materia de estímulos fiscales:

"...

"III. Las personas que adquieran diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas a que se refiere la fracción I del presente

¹³ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, que lleva por texto el siguiente: "Para descartar el carácter discriminatorio de una norma cuando se somete a un escrutinio de igualdad ordinario, basta con examinar si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible; si resulta racional para su consecución –esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad respecto de ella– y si constituye además un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos. Estos dos últimos puntos son esenciales, ya que, bajo un escrutinio de igualdad ordinario, no se exige que el legislador persiga los objetivos constitucionalmente admisibles por los mejores medios imaginables, sino que basta que los que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él, aunque pueda pensarse en medios más efectivos y adecuados desde otros puntos de vista. Así, para que pueda concluirse que la norma supera el escrutinio de constitucionalidad es suficiente con que sea instrumentalmente apta para impulsar las cosas en algún grado en dirección al objetivo perseguido."

artículo¹⁴ podrán solicitar la devolución del monto del impuesto especial sobre producción y servicios que tuvieran derecho a acreditar en los términos de la fracción II que antecede, en lugar de efectuar el acreditamiento a que la misma se refiere, siempre que cumplan con lo dispuesto en esta fracción.

"Las personas a que se refiere el párrafo anterior que podrán solicitar la devolución serán únicamente aquellas, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. En ningún caso el monto de la devolución podrá ser superior a 747.69 pesos mensuales por cada persona física, salvo que se trate de personas físicas que cumplan con sus obligaciones fiscales en los términos de las Secciones I o II del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuyo caso podrán solicitar la devolución de hasta 1,495.39 pesos mensuales ..."

Del precepto transcrito, se desprende que la Ley de Ingresos de la Federación, en materia de estímulos fiscales, prevé la posibilidad de que el impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por la adquisición de diésel para la realización de actividades agropecuarias o silvícolas por parte de los consumidores finales, les sea devuelto si se cumplen ciertos requisitos.

Asimismo, prevé que quienes pueden solicitar dicha devolución son las personas, cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica del contribuyente elevado al año.

El numeral en comento también dispone que, en ningún caso el monto de la devolución podrá ser superior a \$747.69 (setecientos cuarenta y siete pesos, sesenta y nueve centavos) mensuales por cada persona física; sin embargo, tratándose de personas físicas que cumplan con sus obligaciones fiscales en términos del régimen de personas físicas con actividades empresariales y

¹⁴ "... I. Se otorga un estímulo fiscal a las personas que realicen actividades empresariales, excepto minería, y que para determinar su utilidad puedan deducir el diésel que adquieran para su consumo final, siempre que se utilice exclusivamente como combustible en maquinaria en general, excepto vehículos, consistente en permitir el acreditamiento del impuesto especial sobre producción y servicios a que se refiere el artículo 20.-A, fracción I de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a que se refiere el artículo 20.-A, fracción I de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios que las personas que enajenen diésel en territorio nacional hayan causado por la enajenación de dicho combustible.

"El estímulo a que se refiere el párrafo anterior también será aplicable a los vehículos marinos siempre que se cumplan los requisitos que mediante reglas de carácter general establezca el Servicio de Administración Tributaria ..."

profesionales o en el régimen de incorporación fiscal (las cuales tributan conforme a las secciones I o II del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta) podrán solicitar la devolución de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos, treinta y nueve centavos) mensuales.

De lo anterior se advierte que, la citada disposición no clasifica a las personas por criterios relacionados con el origen étnico o nacional, el género, la edad, el hecho de tener capacidades diferentes, la religión, el estado civil, ni cualquier otra que permita identificar a una categoría de personas que compartan o hayan históricamente compartido, en una serie de contextos relevantes, una condición de exclusión o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, sin que pueda decirse tampoco que la norma se articula en torno a un elemento que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. No hay pues, desde esta perspectiva, razones que obliguen a esta Suprema Corte a ser especialmente exigente en el examen de la razonabilidad de la distinción legislativa impugnada.

Asimismo, es importante hacer énfasis en el hecho de que los contribuyentes no tienen un derecho fundamental a recibir beneficios fiscales y, por la configuración misma de estas medidas y su impacto en objetivos estatales de la máxima relevancia, las normas que se refieren a ellos deben ser objeto del más deferente de los escrutinios de constitucionalidad. Ello es, fundamentalmente, una implicación del lugar que nuestra Constitución otorga al principio de generalidad tributaria.

El artículo 31 de la Constitución General establece que son obligaciones de los mexicanos, el contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los Estados y de los Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Ello obliga a enfatizar que no existe un derecho constitucionalmente tutelado a la exención tributaria (o, en lo relevante para el presente caso, al otorgamiento de un estímulo fiscal) en tanto que todos –es decir, los que cuenten con un nivel económico mínimo– están obligados a contribuir al sostenimiento del gasto público.

Del referido principio de generalidad tributaria se desprende igualmente el postulado según el cual los beneficios fiscales –como las exenciones, las condonaciones, los estímulos fiscales, los créditos fiscales para disminuir cargas tributarias, entre otros– no constituyen una regla general en nuestro sistema tributario, sino son excepciones aceptadas constitucionalmente, pero

restringidas por la necesidad de satisfacer otros objetivos tutelados en la Constitución General.

Este principio de generalidad puede verse desde dos perspectivas: la primera, en sentido afirmativo, implica que todos deben contribuir; y, la segunda, en sentido negativo, se refiere a la prohibición de privilegios o áreas inmunes al pago de tributos, quedando prohibida la exención no razonable a los dotados de capacidad contributiva; de ahí que las exenciones deben reducirse a un mínimo, sino abiertamente evitarse y, en todo caso, deben justificarse razonablemente en el marco constitucional; lo que implica que nadie tiene un derecho constitucionalmente tutelado a una exención tributaria.

Robustece lo anterior, la tesis 1a. IX/2009, de rubro: "GENERALIDAD TRIBUTARIA. NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCES DE ESE PRINCIPIO."¹⁵

Así, cuando se establece un trato diferenciado en materia de beneficios o estímulos fiscales, que no se otorgan por razones estructurales, a la luz

¹⁵ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, enero de 2009, página 552, cuyo texto es el siguiente: "Entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, está la obligación de contribuir establecida en el artículo 31, fracción IV, constitucional, resultando trascendente que cuando el legislador define la forma y términos en que ha de concurrirse al gasto público, considere a todas las personas –físicas o morales– que demuestren capacidad susceptible de gravamen, sin atender a criterios como la nacionalidad, estado civil, clase social, religión, raza, etcétera; y, en su caso, que las excepciones aplicables obedezcan a objetivos de política general, sociales o culturales considerados de ineludible cumplimiento. Así, el principio de generalidad tributaria se configura como la condición necesaria para lograr la igualdad en la imposición y como un mandato dirigido al legislador tributario para que al tipificar los hechos imposables de los distintos tributos agote, en lo posible, todas las manifestaciones de capacidad económica, buscando la riqueza donde ésta se encuentra. Ahora bien, dicho principio se presenta bajo dos ópticas: la primera, en sentido afirmativo, implica que todos deben contribuir, por lo que corresponde al legislador cuidar que los signos demostrativos de capacidad de alguna forma se plasmen en una norma tributaria como supuesto de hecho al que se vincula la obligación de contribuir; de manera que nadie tiene un derecho constitucionalmente tutelado a una exención tributaria, lo cual no implica que no habrá excepciones, considerando que la causa que legitima dicha obligación es la existencia de capacidad idónea para tal fin. La segunda óptica, en sentido negativo, se refiere a la prohibición de privilegios o áreas inmunes al pago de tributos, quedando prohibida la exención no razonable a los dotados de capacidad contributiva; de ahí que las exenciones –y, en general, las formas de liberación de la obligación– deben reducirse a un mínimo, si no abiertamente evitarse y, en todo caso, deben justificarse razonablemente en el marco constitucional, pues debe reconocerse que este postulado puede ser desplazado o atenuado, como medida excepcional, ante la necesidad de satisfacer otros objetivos constitucionalmente tutelados, adicionalmente al que ordinariamente corresponde a los tributos, es decir, la recaudación de recursos para el sostenimiento de los gastos públicos. Resulta conveniente precisar que lo señalado tiene primordial aplicación tratándose de impuestos directos que gravan la renta obtenida por las personas, dado que las exenciones tributarias pueden obedecer a lógicas completamente diferentes en otras contribuciones."

del principio de generalidad tributaria, la carga argumentativa al momento de legislar no debe, en estos casos, pesar sobre las razones por las que se limita ese beneficio, pues bastará que el legislador haya expuesto los motivos por los que consideró válido hacer tal limitación, para considerar que la medida fue adecuada, pues debe insistirse en que los contribuyentes no gozan de un derecho constitucional a los estímulos fiscales, sino que éstos se gestan como excepciones a su carga fiscal de contribuir con la finalidad de incentivar o apoyar determinada área de la economía nacional.

Resulta aplicable, en lo conducente, la tesis 1a. CIX/2010 de esta Primera Sala, de rubro: "ESTÍMULOS FISCALES ACREDITABLES. SU OTORGAMIENTO IMPLICA DAR UN TRATO DIFERENCIADO, POR LO QUE EL AUTOR DE LA NORMA LO DEBE JUSTIFICAR, SIN QUE SEA NECESARIO APORTAR RAZONES SOBRE LOS CASOS A LOS QUE NO SE OTORGA EL BENEFICIO RESPECTIVO."¹⁶

¹⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 181, de texto siguiente: "Al establecer un trato diferenciado en materia de beneficios fiscales, como lo son los estímulos acreditables que se otorgan con ese carácter, el autor de la norma respectiva debe proporcionar justificaciones, motivos o razones. En efecto, si nos encontramos ante créditos fiscales que conceden estímulos, que promocionan ciertas conductas, que no se otorgan por razones estructurales, sino que son el vehículo para el otorgamiento de determinados beneficios, que no resultan exigibles constitucionalmente, y que de algún modo están en tensión con las implicaciones del principio de generalidad tributaria, ello tiene implicaciones en lo que se refiere a las razones que debería ofrecer el legislador al justificar el otorgamiento del estímulo fiscal en comento. De esta forma, resulta radicalmente distinto acercarse al tema de la motivación legislativa en los casos en los que el gobernado denuncia que la legislación ordinaria establece un trato diferenciado que tiene como efecto privarle de un derecho constitucionalmente tutelado, restando a la esfera jurídica del quejoso, que en aquellos en los que el trato diferenciado se reduce a otorgar beneficios a terceros. Si, como ha sostenido esta Sala, lo ordinario no es la exención o, para el caso, el otorgamiento del beneficio fiscal, sino la causación y cálculo del gravamen en los términos legales, la carga justificatoria –la carga argumental al momento de legislar– no debe en estos casos pesar sobre las razones por las que no se establece el gravamen –o bien, sobre las razones por las que no se otorga el estímulo– pues tales extremos no son sólo 'ordinarios' o 'esperados', sino que son demandados por la propia Constitución, al derivar del principio de generalidad en la tributación. En tales circunstancias, bastará que el legislador justifique por qué otorga el crédito para determinados casos, sin que pueda obligársele a precisar las razones por las que no lo hizo en los restantes, pues no debe pasarse por alto que la persona o personas que no cuentan con el estímulo otorgado por el legislador, no están pagando una obligación fiscal excesiva o desajustada en relación con la capacidad contributiva que legitima la imposición del gravamen, y que sirve de medida para su determinación en cantidad líquida. Así, se aprecia que la situación ordinaria a la luz de lo dispuesto por la Constitución es no contar con la medida de minoración promotora de ciertas conductas. Por ello, si algo debe justificar el legislador cuando establece exenciones, o cuando autoriza beneficios y estímulos acreditables, son las razones por las que se siente autorizado a introducirlos en la legislación fiscal, pues se erigen en excepción al programa constitucional, al hacer que determinadas manifestaciones de capacidad, idóneas para contribuir al levantamiento de las cargas públicas, dejen de hacerlo."

Conforme a las consideraciones anteriores, se tiene que la quejosa no resiente la privación de un derecho, ni puede afirmarse que efectivamente se haya dado una intromisión en su esfera jurídica calificable de invasión a un derecho fundamental, ni estamos ante una norma que reparta según criterios considerados especialmente problemáticos o sospechosos por el artículo 1o. constitucional, por tanto, en este caso la acción del legislador debe ser sometida al más flexible de los escrutinios.

Establecido lo anterior, a continuación se presenta un cuadro comparativo entre los regímenes fiscales a los que se encontraban sometidos los tres sujetos de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en el año dos mil quince, que fueron sujetos de comparación en la sentencia recurrida.

<p>Régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras.</p> <p>(Título II, capítulo VIII LISR)</p>	<p>Régimen de las personas físicas con actividades empresariales y profesionales</p> <p>(Título IV, capítulo II, sección I)</p>	<p>Régimen de incorporación fiscal.</p> <p>(Título IV, capítulo II, sección II)</p>
<p>Es aplicable para las personas físicas que se dediquen exclusivamente a las actividades ganaderas, silvícolas y pesqueras.</p> <p>Los ingresos de estos contribuyentes serán aquellos, cuyos ingresos por dichas actividades representan cuando menos el 90% de sus ingresos totales, y en el caso de las personas físicas no pagaran dichas actividades hasta por un monto en el ejercicio de 40 veces el salario mínimo general elevado al año.</p>	<p>Tributan en este régimen las personas físicas que perciban ingresos derivados de actividades empresariales, dentro de los cuales se consideran los obtenidos de la realización de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas de pesca o silvícolas.</p> <p>Estas personas podrán efectuar la deducción por inversiones cumpliendo con los requisitos de las disposiciones fiscales.</p> <p>De manera que efectuarán pagos provisionales</p>	<p>Este régimen es únicamente para las personas que realicen actividades empresariales que enajenen bienes o presten servicio por los que no se requiera para su realización título profesional, siempre que los ingresos propios de su actividad empresarial obtenidos en el ejercicio inmediato anterior, no hubieran excedido de la cantidad de dos millones de pesos.</p> <p>Tratándose de la utilidad fiscal del bimestre de que se trate se determi-</p>

<p>Las personas físicas que se dediquen exclusivamente a las actividades que menciona este régimen o cuyos ingresos en el ejercicio excedan de 40 o 20 veces el salario mínimo general elevado, pero que sean inferiores de 423 veces el salario mínimo general elevado al año, pagarán el impuesto en un 40% por el excedente, tratándose de personas físicas.</p> <p>Respecto de las sociedades o asociaciones de productores que se dediquen exclusivamente a dichas actividades, se estipula que cada socio o asociado que tenga ingresos superiores a 20 veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año, sin que exceda de 423 veces el salario mínimo general del área geográfica elevado al año, sin que en su totalidad los ingresos en el ejercicio de la sociedad o asociación excedan de 4230 veces el salario mínimo general del área geográfica elevado al año, se pagará el excedente, re-</p>	<p>y este pago se determinará restando de la totalidad de los ingresos obtenidos en el periodo comprendido desde el inicio del ejercicio y hasta el último día del mes al que corresponde el pago, las deducciones autorizadas en el artículo correspondientes al mismo periodo y la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagadas en el ejercicio y en su caso las pérdidas fiscales.</p> <p>Por otra parte, estos contribuyentes deberán calcular el impuesto del ejercicio a su cargo determinando la utilidad fiscal del ejercicio disminuyendo de la totalidad de los ingresos acumulables obtenidos por las actividades empresariales o por la prestación de servicios profesionales, las deducciones autorizadas y en su caso, el resultado será la utilidad gravable.</p>	<p>nará restando de la totalidad de los ingresos a que se refiere, las deducciones autorizadas en la ley, así como también en la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas pagadas en el ejercicio, en los términos del artículo 123 de la Constitución.</p> <p>En otro aspecto, para determinar el impuesto se les aplicará una tarifa bimestral y el impuesto que se determine se podrá disminuir conforme a los porcentajes y de acuerdo al número de años que tengan tributando en el régimen.</p> <p>Estos contribuyentes solo podrán permanecer en el régimen que prevé la misma durante un máximo de diez ejercicios fiscales consecutivos, y una vez concluido dicho periodo deberán tributar conforme al régimen de personas físicas con actividades empresariales y profesionales.</p> <p>Por lo que, la terminación de este régimen es cuando los ingresos propios de la actividad em-</p>
--	---	---

<p>duciéndose el impuesto en un 40% tratándose de personas físicas.</p> <p>Por último, las personas que están en este régimen y que sus ingresos representen el 25% de sus ingresos totales y que no rebasen 8 veces el salario mínimo general elevado, se estipula que no pagarán el impuesto sobre la renta por los ingresos que provengan de las citadas actividades hasta por un monto en el ejercicio de 1 salario mínimo general elevado al año.</p>		<p>presarial obtenidos por el contribuyente en el periodo transcurrido desde el inicio del ejercicio y hasta el mes de que se trate, excedan de la cantidad señalada, o cuando se presente cualquiera de los supuestos a que se refiere el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 112, el contribuyente dejará de tributar y deberá hacerlo en el régimen correspondiente, a partir del mes siguiente a aquel en que se excedió el monto citado. De manera que cuando estos contribuyentes dejen de tributar conforme a la sección antes descrita, en ningún caso podrán volver a tributar en la misma.</p>
--	--	---

Hecho lo anterior, debe tenerse en cuenta que esta Primera Sala ha sostenido que en los casos en que se argumenta transgresión al derecho humano a la igualdad, como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado, se exige un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera, implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y, una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.¹⁷

¹⁷ Tal como se advierte de tesis 1a. VII/2017 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 380, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas», que lleva

De acuerdo a la metodología antes descrita, el primer paso que se debe llevar a cabo es determinar si existe un parámetro o término de comparación entre los sujetos para demostrar que existe un trato diferenciado entre situaciones análogas.

En el presente asunto, todos los sujetos, tanto los que están en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, como en el régimen de actividades empresariales y en el de incorporación fiscal, que son beneficiarios del estímulo previsto en el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación, son personas que realizan actividades agropecuarias, silvícolas o pesqueras para las cuales utilizan diésel que adquieren como consumidores finales.

Por tanto, puede concluirse que las personas que tributan en los tres regímenes fiscales analizados son beneficiarios del estímulo fiscal a que se refiere el artículo cuestionado y se encuentran en situaciones análogas, por lo que sí pueden ser sujetos comparables; de ahí que sean, en parte, infundados los argumentos que sobre ese tema propone la autoridad recurrente.

por título, subtítulo y texto los siguientes: "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO. Las discusiones en torno a los derechos fundamentales a la igualdad y a la no discriminación suelen transitar por tres ejes: 1) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas; 2) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas 'acciones afirmativas'; y, 3) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sean discriminatorios. En el tercer supuesto, cuando una persona alega discriminación en su contra, debe proporcionar un parámetro o término de comparación para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares. Así, los casos de discriminación como consecuencia de un tratamiento normativo diferenciado exigen un análisis que se divide en dos etapas sucesivas y no simultáneas: la primera implica una revisión con base en la cual se determine si las situaciones a comparar en efecto pueden contrastarse o si, por el contrario, revisten divergencias importantes que impidan una confrontación entre ambas por no entrañar realmente un tratamiento diferenciado; y una segunda, en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, utilizando, según proceda, un escrutinio estricto –para confirmar la rigurosa necesidad de la medida– o uno ordinario –para confirmar su instrumentalidad–. En ese sentido, el primer análisis debe realizarse con cautela, pues es común que diversas situaciones que se estiman incomparables por provenir de situaciones de hecho distintas, en realidad conlleven diferencias de trato que, más allá de no ser análogas, en realidad se estiman razonables. En efecto, esta primera etapa pretende excluir casos donde no pueda hablarse de discriminación, al no existir un tratamiento diferenciado."

Ahora bien, una vez determinado que existe un trato diferenciado entre sujetos comparables, lo que procede es verificar si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable, bajo un escrutinio laxo, como ha quedado puntualizado.

En efecto, como ya se mencionó, los beneficios fiscales, incluyendo estímulos, no constituyen una regla general en nuestro sistema tributario, sino son excepciones aceptadas constitucionalmente, pero restringidas por la necesidad de satisfacer otros objetivos tutelados en la Constitución General, lo que implica que nadie tiene un derecho constitucionalmente exigible a un estímulo, tal como el que se otorga.

Derivado del carácter excepcional de dichos instrumentos de política tributaria, que al estar relacionados con las facultades del Congreso de la Unión para la organización y conducción económica del país y así impulsar áreas estratégicas o prioritarias, el análisis de igualdad de los estímulos fiscales procede siempre que no se afecte el mérito político de su adopción, la elección de sus destinatarios y la finalidad y cumplimiento de lo que persiguen.

Lo anterior, ya que la limitante del control viene deducido del principio por el cual están vedadas a esta Suprema Corte las valoraciones de naturaleza política, ya que éstas se reservan en la Constitución General a los órganos de representación democráticamente responsables.

Por lo anterior, dicho análisis únicamente puede verificarse si el ejercicio de esa facultad contrasta de modo manifiesto con el criterio de razonabilidad. Robustece lo anterior la tesis 1a. XCIV/2010, de rubro: "ESTÍMULOS FISCALES. PROCEDE SU ANÁLISIS A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD, SIEMPRE QUE NO SE AFECTE EL MÉRITO POLÍTICO DE SU ADOPCIÓN, LA ELECCIÓN DE SUS DESTINATARIOS Y LA FINALIDAD Y CUMPLIMIENTO DE LO QUE PERSIGUEN."¹⁸

¹⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, julio de 2010, página 253, cuyo texto es el siguiente: "La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los estímulos fiscales que incidan directa o indirectamente en los elementos esenciales de las contribuciones o que se traduzcan en la disminución de la cuantía de una obligación tributaria, no escapan al control de constitucionalidad. Sin embargo, el análisis de igualdad de los estímulos fiscales procede siempre que no se afecten el mérito político de su adopción, la elección de sus destinatarios y, la finalidad y cumplimiento de lo que persiguen, pues la limitante del control viene deducido del principio por el cual están vedadas al Alto Tribunal las valoraciones de naturaleza política, ya que éstas se reservan en la Constitución Federal a los órganos de representación democráticamente responsables. Por lo anterior, dicho análisis únicamente puede verificarse si el ejercicio de esa facultad contrasta

Así, el análisis que se realizara en el caso, se centrará únicamente sobre el criterio de razonabilidad del estímulo y en la diferenciación que éste prevé, y si dicha diferenciación resulta o no arbitraria, a partir de un análisis laxo o poco estricto, pero de ninguna forma se podrá analizar el mérito político de su adopción.

Para lo anterior, es importante tomar en cuenta que las personas físicas que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, gozan de una serie de facilidades administrativas y beneficios fiscales que se les han conferido en razón de la finalidad perseguida por el legislador, como lo es el atender necesidades específicas de los sectores primarios.

Dentro de los beneficios fiscales más importantes a los que están sujetas las personas físicas que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, es la exención otorgada para efectos del impuesto sobre la renta—no pagarán el impuesto por los ingresos provenientes de dichas actividades hasta por un monto, en el ejercicio, de cuarenta veces el salario mínimo general elevado al año—.

Como lo aduce la autoridad recurrente, al hacer un análisis conjunto de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley de Ingresos de la Federación, ambas vigentes en dos mil quince, se llega a la conclusión de que la devolución otorgada a las personas que tributan en el sector primario sólo será en caso de que los ingresos del ejercicio inmediato anterior no excedan de veinte veces el salario mínimo general vigente, por lo que es claro que estas personas no pagaron impuesto sobre la renta, al no rebasar el límite establecido en la ley que regula ese tributo, por el beneficio de exención que ésta otorga a dichos sujetos.

Por tanto, la exención otorgada sí es un elemento a considerar para efectos de otorgar un estímulo fiscal en menor medida que aquel que reciben las personas físicas que tributan en el régimen de actividades empresariales o de incorporación fiscal, pues las del régimen primario no obstante en el ejercicio inmediato anterior no contribuyeron al sostenimiento de los gastos públicos, al encontrarse exentas del pago de impuesto sobre la renta, podrán

de modo manifiesto con el criterio de razonabilidad, es decir, que se revele en concreto como expresión de un uso distorsionado de la discrecionalidad, resultando arbitraria y, por tanto, de desviación y exceso de poder respecto de las atribuciones que la Constitución General de la República dispone en sus artículos 25, 26 y 28 para la función legislativa en aquella materia."

acceder a la devolución prevista en el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación, aspecto que no resulta aplicable para las segundas.

Conforme a lo antes expuesto, resulta razonable que se otorgue el estímulo diferenciado dependiendo si son sujetos obligados al pago del impuesto sobre la renta o no.

Adicionalmente, es razonable el trato diferenciado que se advierte de la norma reclamada, ya que el legislador actuó de conformidad con la finalidad buscada con el estímulo de mérito. Dicha finalidad puede advertirse del dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos del decreto por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil quince, el cual establece:

"... Según lo dispone el artículo 16, apartado A, fracción III, último párrafo, y en total contrasentido a la exposición de motivos que pretende en palabras del análisis, discusión, valoración y consideraciones a la minuta, numeral XI, página L señala como objetivo de los estímulos del artículo 16, fomentar actividades que son de interés general, puesto que promueven el crecimiento económico del país y el empleo, apoyan e impulsan las empresas de los sectores públicos y privados de la economía con criterios de equidad social y productividad con el consecuente beneficio de los diversos sectores de la población en términos del artículo 25 constitucional ..."

Así, resulta inconcuso que el legislador cumplió con la finalidad buscada al conceder el estímulo previsto en el artículo combatido, adicionalmente a que no existe una violación al principio de igualdad al conceder una prestación económica mayor a las personas que no tributan en el régimen primario, ya que a pesar de que se encuentran en una situación análoga con los sujetos de los demás regímenes fiscales, las reglas de tributación de los regímenes en estudio sí arrojan elementos que razonablemente validan el trato diferenciador.

Como ya se dijo con anterioridad, bajo un escrutinio de igualdad ordinario no se exige que el legislador persiga los objetivos constitucionalmente admisibles por los mejores medios imaginables, sino que basta que los que utiliza estén encaminados de algún modo a la consecución del fin, que constituyan un avance hacia él.

Lo anterior, dado que las personas que tributan conforme al régimen de actividades empresariales o de incorporación fiscal no están exentas de pagar el impuesto sobre la renta, por lo que la diferencia entre las cantidades

del estímulo otorgado, se cumple con la finalidad constitucional perseguida, fomentar al sector agropecuario, pues se apoya a diversos integrantes de dicha área de desarrollo que no se dedican exclusivamente a dichas actividades, con mayor intensidad en aras de contribuir al crecimiento económico del país.

Por todo lo expuesto anteriormente, se declara es **fundado** el agravio de la autoridad recurrente en el sentido de que el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación vigente en dos mil quince no vulnera el derecho fundamental de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, en tanto que se encuentra justificado razonablemente en los términos antes precisados.

Con base en las conclusiones alcanzadas, son infundados los argumentos expuestos por la quejosa, toda vez que con ellos pretende reforzar las consideraciones por las que el Tribunal Colegiado estimó inconstitucional el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación vigente en dos mil quince; sin embargo, por las razones expresadas a lo largo de esta ejecutoria, esta Primera Sala ha determinado que el referido artículo no vulnera el derecho fundamental de igualdad.

Esta Primera Sala, en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo, procede a analizar los argumentos del primer concepto de violación, en los que se aduce el numeral combatido, debe hacerse una interpretación *pro personae*, así como respecto a la vulneración al principio de progresividad.

Es **inoperante** el tópico referente a la vulneración al principio *pro personae*, en virtud de que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el principio *pro homine* o pro persona, no implica por sí mismo, que el Tribunal Colegiado se encontraba obligado a darle la razón a la impetrante de garantías en sus argumentos.¹⁹

En ese sentido, si anteriormente se analizó la constitucionalidad del artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil quince; entonces, las proposiciones sobre las cuales se pretendía que se aplicara dicho principio ya no descansa en las

¹⁹ Tal como se advierte de la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo II, octubre de 2013, página 906, de rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES."

reglas de nuestro sistema jurídico, sino que se citan a manera de un derecho constituido a efecto de que sea la interpretación que aduce la quejosa la que sea válida, en tanto que es la que más le favorece.

Asimismo, es **infundado** el argumento en el que se aduce la vulneración al principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad.

Esta Primera Sala ha sostenido que 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 (progresividad en su vertiente de no regresividad) y, por otro lado, favorece la evolución de dichas normas para ampliar su alcance de protección (progresividad en su vertiente positiva de gradualidad).²⁰

²⁰ Como se aprecia de la tesis 1a. CXXXVI/2015 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 516 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de abril de 2015 a las 9:30 horas», de título, subtítulo y texto siguientes: "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU IMPACTO EN EL DESARROLLO EVOLUTIVO DE UNA DEFENSA ADECUADA Y EXCLUSIÓN DE PRUEBA ILÍCITA EN MATERIA PENAL. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que 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. A su vez, por lo que respecta a los procedimientos judiciales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el debido proceso puede definirse como el conjunto de actos de diversas características que tienen la finalidad de asegurar, tanto como sea posible, la solución justa de una controversia, aunado a que uno de los fines fundamentales del proceso es la protección de los derechos de los individuos. Así, por la existencia del vínculo entre los Derechos Humanos y el procedimiento judicial, el principio de progresividad ha encontrado un contexto propicio para desarrollar un efecto útil. De manera que para lograr que el proceso cumpla con sus fines, el principio de progresividad ha tenido un desarrollo histórico evolutivo que generó un efecto expansivo en la incorporación normativa y jurisprudencial de nuevos derechos sustantivos para las partes en los procedimientos, atendiendo a la naturaleza de éstos. Un ejemplo claro del desenvolvimiento evolutivo y garantista del debido proceso es, sin duda, el proceso penal que, con motivo de los fallos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, progresivamente ha incorporado nuevos derechos sustantivos tanto para los imputados como para las presuntas víctimas. En el caso de los primeros, los derechos a contar con una defensa adecuada y la exclusión de la prueba ilícita, los cuales son parte de este importante desarrollo con fines protectores de la dignidad humana. Ahora bien, el desarrollo evolutivo de los derechos referidos ha sido posible porque tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los instrumentos internacionales en los que se contienen normas en materia de derechos humanos, son instrumentos vivos que han sido interpretados y aplicados a la luz de las circunstancias y necesidades actuales de protección de los derechos humanos. Esta perspectiva ha sido empleada por esta Suprema Corte con la finalidad de que las disposiciones normativas constitucionales y convencionales en materia de derechos humanos sean efectivas y cumplan cabalmente con su objeto y propósito: la protección de la dignidad humana."

Así, el principio de progresividad, en su variante de no regresividad que es al que se refiere la quejosa, debe entenderse en el sentido de que el grado de tutela conferido por el legislador para el ejercicio de un derecho fundamental, en principio, no debe disminuirse.

Sin embargo, como antes ha quedado establecido, los causantes no cuentan con un derecho humano al establecimiento de beneficios fiscales como forma de política económica, sino que –precisamente– en términos de ese principio constitucional el legislador cuenta con una amplia facultad para establecer los instrumentos económicos, políticos y financieros para apoyar a el crecimiento nacional, inclusive, restringirlos o eliminarlos, todo ello en beneficio del desarrollo nacional.

Así, en beneficio de ese desarrollo nacional, fue que el legislador decidió apoyar en menor medida al sector primario, que aquel que reciben las personas físicas que tributan en el régimen de actividades empresariales o de incorporación fiscal, pues las del régimen primario no obstante en el ejercicio inmediato anterior no contribuyeron al sostenimiento de las gastos públicos, al encontrarse exentas del pago de impuesto sobre la renta.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege a *******, en contra de la autoridad y acto precisados en el resultando primero de esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese este 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 (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; en contra del emitido por la presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho de formular voto particular.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 1a. CXXXVIII/2005 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, noviembre de 2005, página 40.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ESTÍMULOS FISCALES. EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2015, NO VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD.

El referido artículo al prever la posibilidad de devolución del impuesto especial sobre producción y servicios que se cause por la adquisición de diésel para la realización de actividades agropecuarias o silvícolas por parte de los consumidores finales, a las personas cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general, vigente en el área geográfica del contribuyente elevado al año, por un monto máximo de \$747.69 (setecientos cuarenta y siete pesos 69/100 m.n.) mensuales por cada persona física; en tanto que quienes cumplan con sus obligaciones fiscales en términos de las del régimen de personas físicas con actividades empresariales y profesionales o en el régimen de incorporación fiscal, podrán solicitar la devolución de hasta \$1,495.39 (mil cuatrocientos noventa y cinco pesos 39/100 m.n.) mensuales; no viola el derecho a la igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal diferenciación persigue una finalidad constitucionalmente válida, adecuada para el logro de tal fin y, además, guarda una relación razonable con el objeto que se procura alcanzar. Lo anterior es así, pues las personas físicas que tributan en el régimen de actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, gozan de una serie de facilidades administrativas y beneficios fiscales, como la exención otorgada para efectos del impuesto sobre la renta por los ingresos provenientes de dichas actividades hasta por un monto de cuarenta veces el salario mínimo general elevado al año, en el ejercicio. Luego, al hacer un análisis conjunto de la Ley del Impuesto sobre la Renta y de la Ley de Ingresos de la Federación, ambas vigentes en 2015, se concluye que la devolución otorgada a las personas que tributan en el sector primario sólo será en caso de que los ingresos del ejercicio inmediato anterior no excedan de veinte veces el salario mínimo general, por lo que es claro que estas personas no pagaron el impuesto relativo, al no rebasar el límite establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta, por el beneficio de la exención que ésta les otorga. Por tanto, la exención mencionada sí es un elemento a considerar para efectos

de otorgar un estímulo fiscal en menor medida que aquel que reciben las personas físicas que tributan en el régimen de actividades empresariales o de incorporación fiscal, pues las del régimen primario, no obstante que en el ejercicio inmediato anterior no contribuyeron al sostenimiento de los gastos públicos, al encontrarse exentas del pago de impuesto sobre la renta, podrán acceder a la devolución prevista en el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015; cuestión que no resulta aplicable para las segundas. Por lo que es razonable que se otorgue el estímulo diferenciado dependiendo si son sujetos obligados al pago del impuesto sobre la renta o no.

1a./J. 18/2018 (10a.)

Amparo directo en revisión 2663/2017. Apolinar Fidel Hernández. 23 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo directo en revisión 2750/2017. Agapita Mendoza Martínez. 13 de septiembre de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente y Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, en su ausencia hizo suyo el asunto Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Amparo directo en revisión 2437/2017. Luis Domínguez Albino. 4 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Amparo directo en revisión 3516/2017. Dionicio Sánchez Fermín. 4 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretaria: Alma Delia Virto Aguilar.

Amparo directo en revisión 1358/2017. Catarina Mendoza Martínez. 18 de octubre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Norma Lucía Piña Hernández, al considerar que la autoridad recurrente carece de legitimación. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Fernando Cruz Ventura.

Tesis de jurisprudencia 18/2018 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de catorce de marzo de dos mil dieciocho.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO DE LA HAYA NO SE ENCUENTRAN SUJETAS A ALGUNA CONDICIÓN TEMPORAL, PERO CORRESPONDE AL PADRE SUSTRACTOR PROBAR PLENAMENTE SU ACTUALIZACIÓN.

AMPARO DIRECTO 29/2016. 15 DE FEBRERO DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIENES RESERVARON SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: LUZ HELENA OROZCO Y VILLA.

III. Competencia

24. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto, en atención a que se ejerció la facultad de atracción, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 40 de la Ley de Amparo y 21, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en concordancia con lo dispuesto en los puntos primero, párrafo segundo, y segundo, fracción IX, del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece. Asimismo, este órgano resulta competente ya que el presente asunto es una controversia de naturaleza civil, materia de su especialidad, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

IV. Oportunidad y legitimación

25. Resulta innecesario el cómputo de días, ya que el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, en la resolución de once de febrero de dos mil dieciséis, dentro de su considerando tercero, concluyó que la demanda de amparo había sido presentada de forma oportuna.¹⁰

¹⁰ Cuaderno de amparo ***** , del índice del Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, página 110.

26. Asimismo, la parte quejosa se encuentra legitimada para promover el juicio de amparo directo, en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo, al haberle sido reconocido tal carácter por la autoridad responsable.

V. Procedencia

27. El juicio de amparo directo que nos ocupa resulta procedente, en virtud de que se hace valer en contra de una sentencia definitiva, respecto de la cual, la ley no concede recurso ordinario por virtud del cual pueda ser modificada o revocada, en términos del artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo.¹¹

28. **Existencia del acto reclamado.** La existencia del acto reclamado—sentencia dictada el tres de octubre de dos mil catorce— quedó acreditada con el documento original que consta en los autos del presente asunto.

VI. Elementos necesarios para resolver el asunto

29. A continuación, se sintetizan las consideraciones de la autoridad responsable y los conceptos de violación expresados en la demanda de amparo:

30. **Sentencia reclamada.** La Sala unitaria responsable consideró procedente confirmar la sentencia apelada, ya que los motivos de disenso eran infundados. Para ello, estableció—en síntesis— los siguientes razonamientos:

30.1. **Control ex officio.** En primer lugar, la Sala responsable refirió realizar un estudio *ex officio*, ya que, en el caso, debía velarse por el interés superior del menor y, por tanto, debía garantizarse lo contemplado en los artículos 4o. de la Constitución Federal y 6, apartado 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Del mismo modo, advirtió que se cuestionaban los derechos humanos de acceso a la justicia y protección judicial, contemplados en el artículo 17 de la Constitución, así como los artículos 25 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Con ese parámetro normativo, la Magistrada consideró que la sentencia de primer grado no violentó ninguno de los derechos

¹¹ **Artículo 170.** El juicio de amparo directo procede: I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.—Se entenderá por sentencias definitivas o laudos, los que decidan el juicio en lo principal; por resoluciones que pongan fin al juicio, las que sin decidirlo en lo principal lo den por concluido. En materia penal, las sentencias absolutorias y los autos que se refieran a la libertad del imputado podrán ser impugnadas por la víctima u ofendido del delito en los casos establecidos por el artículo 173 de esta ley. ..."

humanos referidos, ya que se había observado el interés superior del menor y se habían respetado las formalidades del procedimiento.

30.2. Agravios sobre la falta de valoración de pruebas. La Sala responsable consideró como **infundado** lo aducido por la parte recurrente sobre que no se hubieran valorado las pruebas por él ofrecidas y que únicamente el Juez reconoció aquellas ofrecidas por su contraparte. Al respecto, la Magistrada refirió que no podría sostenerse una falta de valoración de los medios de convicción, esto en razón de que precisamente con base en esas pruebas fue que la sentencia de primer grado concluyó que la menor estuvo la mayor parte de su vida en la ciudad de La Paz, Baja California, lugar en donde nació; así como que su padre, siendo apto para ejercer la guarda y custodia de su hija, había provisto diligentemente sobre su cuidado, salud, esparcimiento y educación; y que la menor, en forma intercalada (como ambos padres lo habían reconocido) estuvo viviendo tanto en México como en los Estados Unidos de América. No obstante –consideró la Magistrada–, el Juez natural resolvió, en uso de sus facultades, que dichas pruebas no eran eficaces para demostrar que la menor quedó integrada al medio que el progenitor proveía en México, estimando que la sustracción tenía menos del año que se suscitó y que ambos padres, de acuerdo al "Plan Temporal de Crianza", determinaron que su residencia habitual sería en Estados Unidos. De igual manera –relató la alzada–, el Juez sostuvo que de las documentales de referencia no se desprendería que la madre de la menor no ejerciera de modo efectivo el derecho de custodia o que hubiera consentido el traslado de su hija, ni mucho menos que la restitución implicara un peligro físico o psíquico para la niña. Con base en lo anterior, la Magistrada concluyó que la autoridad de primer grado, efectivamente, emitió una argumentación en relación con los elementos de convicción, y que si bien fue en abstracto, resultaba suficiente para controvertir la omisión alegada por la parte recurrente.

30.3. Agravios sobre la omisión de estudio de las excepciones. La Sala responsable calificó como **fundados pero inoperantes** los argumentos de agravio que sostenían que el Juez de primera instancia omitió estudiar y resolver respecto de todas y cada una de las excepciones y defensas opuestas en el escrito de contestación de demanda. Lo anterior, ya que, al estimar el tribunal de alzada que aun analizando y abordando dichas excepciones, éstas no eran suficientes para decidir la cuestión controvertida de manera favorable a los intereses del apelante, toda vez que existían diversas razones aptas para concluir en el sentido del fallo de primer grado. Para fundamentar tal conclusión, la Magistrada analizó cada una de las excepciones opuestas por el demandado:

Respecto de la excepción de competencia, la improcedencia de la vía y la excepción de litispendencia, la autoridad responsable señaló que el Juez de primera instancia utilizó como piedra angular de su determinación el "Plan Temporal de Crianza", celebrado entre ***** y ***** el catorce de febrero de dos mil trece ante el Tribunal Superior de Washington para el Condado de King, en los Estados Unidos de América. De dicho convenio se desprendería el derecho de la progenitora a la guarda y custodia temporal de la menor, por lo que determinó procedentes la aplicación y cumplimiento de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. Al realizar una interpretación teleológica de dicha norma internacional –refirió la Magistrada–, el juzgador debe atender a los supuestos ahí establecidos, en tanto la comunidad internacional ya tuvo en cuenta el interés superior del menor en su elaboración, concluyendo que ante la comprobación de una sustracción ilegal, lo más benéfico para el niño o niña es su restitución inmediata, siendo que las únicas excepciones oponibles son la inexistencia del derecho que se trata de proteger, evitar el peligro psíquico o físico que pueda representar la restitución, la integración del menor al nuevo ambiente, la prueba de su traslado a un Estado distinto, o cuando no lo permitan los principios fundamentales del Estado requerido en materia de derechos humanos, hipótesis que, además, deben interpretarse restrictivamente. Por tanto, la Magistrada concluyó que las excepciones referidas eran improcedentes de plano.

En relación con la excepción sine actione agis o la falta de acción y derecho, sustentada en que la notificación realizada en el procedimiento de origen en Estados Unidos –en el que se basa el derecho del que emana la solicitud de restitución– no se llevó a cabo al demandado en su domicilio de forma personal, la Magistrada señaló que era improcedente, puesto que tal y como lo resolvió el Juez de primera instancia, el derecho del que dimana la solicitud de restitución proviene de un consenso de voluntades denominado "Plan Temporal de Crianza", celebrado ante la autoridad jurisdiccional estadounidense, el cual tiene la presunción *iuris tantum* de estar aprobado conforme a derecho, que si bien admite prueba en contrario, lo cierto es que ésta debe estar debidamente acreditada. La Sala responsable agregó que, aun en la hipótesis de que la parte encausada no hubiera sido notificada, ésta se hizo presente en el procedimiento de origen, estando en posibilidad de controvertirlo sin haberlo hecho y, por tanto, concluyó que dicha actuación judicial tiene el alcance de acreditar el derecho de la parte actora.

Respecto de la excepción innominada de falta de condiciones necesarias para la restitución de la menor, –la cual, la parte recurrente hacía consistir en que en el caso concreto no se actualizaba la figura de retención internacional de menores en términos de lo señalado por el artículo 3 del Convenio

de La Haya, sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, por lo que debería prevalecer el interés superior de la menor-, la Sala responsable la calificó como improcedente, al estimar que dicho interés ya estaba inmerso en el instrumento internacional aplicado por la autoridad de primer grado, que en particular respondía a la problemática de multiplicación de sustracciones y retenciones ilegales internacionales a menores, para evitar que los niños sufrieran los perjuicios que acarrearía la alienación de su familia, como sucedió en la especie.

Finalmente, en relación con la excepción innominada de violación a las leyes prohibitivas de interés público, en particular lo sostenido por la parte recurrente, en el sentido de que se había violado el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en donde se prevé la obligación para los Estados de velar por que el niño no sea separado de sus padres, la Sala responsable consideró que era improcedente, en tanto debía interpretarse conforme a la Constitución Federal y el resto de los tratados internacionales, siendo que, en el caso particular, resultaba físicamente imposible, al estar los padres de la menor geográficamente separados, por lo que necesariamente, al encontrarse bajo la custodia de uno, estaría separada del otro. Al respecto, la Magistrada señaló que no había sido el Juez de primera instancia quien violentó la norma internacional, sino el demandado, al violar el acuerdo entre las partes y determinar ejercer exclusivamente la custodia en cuestión, por lo que, en aras del interés superior de la niña, debía ordenarse su restitución.

30.4. Agravio sobre la violación al interés superior del menor. La autoridad responsable calificó como infundado el argumento de la parte recurrente, consistente en que el Juez no tomó en cuenta que la salvaguarda del interés superior del menor es de relevancia prioritaria e insistió en que lo mejor para la menor sería quedarse bajo su cuidado. Al respecto, la Magistrada señaló que si bien la sentencia de primera instancia valoró que de los medios de convicción se advertía la capacidad que tenía el progenitor para ejercer con responsabilidad la custodia de la menor en cita; sin embargo, tal como lo dejaba ver la propia resolución, dichos elementos de convicción no tenían el alcance de acreditar que la madre no tuviera la capacidad de ejercer esas mismas funciones, y menos aún que se pusiera en riesgo la integridad física o psíquica de la menor en cuestión que impidieran la restitución, o se actualizaran las excepciones previstas en la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, y con mayoría de razón, tampoco se acreditó que se contraviniera el interés superior del menor, contemplado en el artículo 4o. constitucional, o que se hubieran violado los artículos 8, 13 o 20 de la convención referida.

A juicio de la Magistrada, sí se actualiza la hipótesis contemplada en el artículo 3 de la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, pues fácticamente se violaron los derechos derivados del denominado "Plan Temporal de Crianza" celebrado por las partes el catorce de febrero de dos mil trece ante la autoridad jurisdiccional estadounidense. Además, **la autoridad responsable refirió que si bien es cierto que le fuera asignada la custodia al demandado en el proceso registrado bajo el número de expediente ***** , el acto inicial de demanda en ese juicio fue presentado el día treinta y uno de mayo de dos mil trece, es decir, tres meses y un día posterior al convenio referido**, cuando éste ya había generado derechos y obligaciones sin que exista constancia de que el mismo haya sido declarado nulo, ineficaz o ilegal. Por tanto, la Magistrada reiteró lo **infundado** del agravio.

30.5. Agravio sobre la inconstitucionalidad de los artículos 7 y 14 de la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. En relación con la argumentación de la parte recurrente, en la que adujo que el Convenio de La Haya no reconoce la calidad de garante que como ciudadana mexicana tiene la menor, que el artículo 7 es ambiguo y genera un margen de amplitud indebido, al establecer la figura del intermediario, y que el artículo 14 del mismo instrumento violenta los derechos humanos, al reconocer la validez y aplicación de legislaciones y decisiones extranjeras que no han sido, a su vez, reconocidas formalmente por el Estado Mexicano, la Sala responsable la calificó como **infundada**.

30.6. En primer lugar, la Magistrada precisó que la menor no podía ser considerada como ciudadana mexicana, al no contar con la edad de dieciocho años, lo que no impide que deba ser considerada como persona de nacionalidad mexicana, con todos los derechos y prerrogativas que tal status conlleva.

30.7. Sobre la alegada inconstitucionalidad del convenio, la Magistrada sostuvo que el tratado internacional no es contrario al marco jurídico de los derechos humanos reconocidos en el país, en tanto que: 1) constituye un "tratado ley" que impone obligaciones genéricas a los Estados Parte, quienes deben adoptar las medidas apropiadas para garantizar los fines en él previstos; 2) si bien es cierto que la parte recurrente se considera afectada por su aplicación, en el momento en el que considere violentado su derecho de custodia o visita, podrá, a su vez, invocar la convención para ejercer sus derechos; 3) la norma internacional no es absoluta, pues prevé excepciones a la restitución, las que no han sido acreditadas en autos; y, 4) la convención busca reducir en la medida de lo posible el ámbito de competencia material de los Jueces en el Estado en el que el sustractor del menor ha buscado resguardo,

al disponer que ninguna decisión adoptada en el marco de la convención afectará el derecho de custodia.

30.8. Agravio consistente en que la restitución resulta perjudicial para la menor. La Sala responsable calificó como **infundado** el motivo de inconformidad manifestado por la parte recurrente relativo a la aplicabilidad del artículo 13 de la Convención de La Haya, en el sentido de que el Juez no valoró el material probatorio que acreditaba que la madre de vela una falta absoluta por el cuidado de la menor y que la residencia habitual de la niña es México, al haber permanecido más de dos años en territorio nacional, por lo que su desarrollo armonioso ha sido violentado con la restitución. Al respecto, la Magistrada sostuvo que la autoridad de primer grado efectivamente hizo un pronunciamiento en abstracto de las pruebas aportadas, las que no resultaron idóneas para desvirtuar el instrumento denominado "Plan Temporal de Crianza", celebrado por las partes el catorce de febrero de dos mil trece ante el Tribunal Superior de Washington para el Condado de King, en los Estados Unidos de América, el que tiene la presunción de ser aprobado conforme a derecho. Asimismo, la autoridad responsable insistió que, aun en la hipótesis de que la parte recurrente no hubiera sido debidamente notificada, ésta se hizo presente en el procedimiento de origen, estando en posibilidades de controvertirlo, por lo que la actuación judicial tiene el alcance de acreditar el derecho de la parte actora y, como consecuencia, la improcedencia de las excepciones previstas en el artículo 13 de la convención multicitada, aunado a que, al ser presentada en forma de documento público, merece valor probatorio pleno, en términos de lo señalado por los artículos 399 y 401 del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado de Baja California Sur.

Finalmente, la Sala responsable precisó que si bien era cierto que la parte recurrente había sostenido que el convenio referido lo suscribió bajo la amenaza de no dejarlo ver a su hija, tal coacción no se encuentra acreditada en autos para demeritar el derecho de la parte actora, con mayoría de razón si esas excepciones no se hicieron valer en el procedimiento de origen. Por tanto, confirmó la sentencia de primer grado.

31. Conceptos de violación. En su demanda de amparo, el quejoso manifestó, esencialmente, los siguientes motivos de inconformidad:

31.1. Inconstitucionalidad del artículo 17 de la Convención de La Haya, por violentar la soberanía nacional. En su primer concepto de violación, el quejoso alega que se violó en su perjuicio el artículo 1o. de la Constitución Federal, que prevé el principio pro persona, ya que considera

que el artículo 17 del Convenio sobre Aspectos Civiles de Sustracción Internacional de Menores establece de manera desproporcional un golpe a la soberanía nacional cuando dispone que el solo hecho de que se haya dictado una decisión relativa a la custodia de la menor o que esa decisión pueda ser reconocida en el Estado requerido no podrá justificar la negativa para restituir a un menor conforme a lo dispuesto en el mencionado convenio, pero las autoridades judiciales o administrativas del Estado podrán tener en cuenta los motivos de dicha decisión, al aplicar el convenio.

Al respecto, señala que la violación se encuentra al analizar los vocablos "solo hecho" y "no podrá justificar", ya que permite que a pesar de existir una resolución de un Poder Constituido en un Estado, se pueda cambiar el sentido por el simple hecho de que dicho Estado haya firmado el convenio. A juicio del quejoso, se tendría que aplicar un control de convencionalidad al tratado internacional, privilegiando la supremacía constitucional, como se afirmó en la contradicción de tesis 293/2011.

31.2. Asimismo, el quejoso afirma que la resolución emitida por el *Juez natural*, al fundarse en el Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no observó lo prescrito en el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, cuando establece que un niño no debe ser separado de sus padres contra la voluntad de éstos, a menos que sea necesario. En esa lógica, sostiene que el *Juez* violentó el interés superior del menor, porque no tomó en cuenta que dicho tratado internacional permite tal separación únicamente cuando el menor haya sido maltratado o descuidado por sus progenitores, cuando en el caso concreto el quejoso acreditó, mediante diversas documentales, que su hija gozaba de buena salud mental y se encontraba en aptitud de vivir con él.

31.3. **Omisión de las autoridades responsables de actuar oficiosamente ante indicios.** En su segundo concepto de violación, el quejoso manifiesta que se violó el artículo 4o. de la Constitución Federal, ya que las autoridades responsables omitieron velar y hacer cumplir el interés superior de la niñez, pues si existían indicios de que su menor hija podría estar en riesgo al cuidado de su progenitora, debieron ser examinados de manera oficiosa. Esto es, según el quejoso, el Juez de primera instancia debió decretar las medidas necesarias para garantizar el interés superior de la niñez y de la familia, en lugar de sostener que los medios de convicción eran insuficientes para acreditar que se encontraba en peligro y basarse en el convenio denominado "Plan Temporal de Crianza" que no fue ratificado.

31.4. **Violación a las formalidades esenciales del procedimiento, falta de valoración de pruebas e incongruencia de la sentencia de primer grado.** En su tercer concepto de violación, el quejoso argumentó que se violaron en su perjuicio los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, debido a que en el juicio no se observaron las formalidades esenciales del procedimiento, porque si bien se tramitó la sustracción en la vía de controversia familiar, por no existir regulación concreta en materia de sustracción internacional en el Estado Mexicano, también es cierto que existen formalidades establecidas en el Convenio de La Haya que no fueron acatadas durante el procedimiento. Asimismo, sostiene que no se valoraron las pruebas y que la sentencia fue incongruente.

31.5. Específicamente, el quejoso aduce que el *Juez de primera instancia*: 1) solamente reconoció las pruebas ofrecidas por la contraria y no valoró aquellas por él ofrecidas, mismas que no fueron objetadas por la actora y, por tanto, debían tener reconocimiento pleno; 2) omitió pronunciarse respecto de todas y cada una de las excepciones y defensas que opuso, dejándolo en indefensión; 3) debió desestimar las probanzas ofrecidas por la actora por ser ambiguas y oscuras, además de haber sido por él objetadas; 4) no actuó con celeridad y mantuvo una actitud pasiva e inercial, pues debió allegarse de más elementos y practicar las diligencias necesarias; 5) violó los artículos 80, 278, 286, 412 y 413 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California al dictar una sentencia incongruente, sin valorar todas las constancias ni señalar todos los puntos litigiosos; 6) violó el artículo 133 de la Constitución Federal, al ordenar la separación entre su hija y él; 7) no observó que le causa un daño de imposible reparación; y, 8) hace una indebida valoración de las pruebas, en tanto no las relacionó ni especificó los fundamentos de su decisión.

31.6. **Improcedencia de la restitución.** El quejoso afirma que el a quo no consideró que la salvaguarda del interés superior del menor es prioritaria en el sistema jurídico mexicano, ya que él mismo precisó con claridad que es lo mejor para su menor hija y que como padre es totalmente apto para cuidarla y educarla, como lo había venido haciendo. Además, señala que su protección está por encima de los intereses de las naciones, siendo que la autoridad jurisdiccional de Washington no acreditó la residencia habitual de la menor para entonces emitir la certificación o declaratoria que exige el artículo 8 de la Convención de La Haya.

31.7. Asimismo, el quejoso manifiesta que la resolución no está debidamente fundada y motivada, al decretar la restitución de la niña, toda vez que la madre es una persona adúltera, que la abandonó en reiteradas ocasiones

por sus conductas promiscuas, siendo este último abandono por un periodo mayor a tres meses, acreditándose con este hecho –desde el punto de vista del quejoso– la causal de improcedencia derivada del no ejercicio efectivo de la custodia.

31.8. Según el quejoso, la restitución contraviene lo establecido en el artículo 13 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, ya que dicho precepto señala que el tutor es el que legalmente debe mantener la guarda y custodia del menor, y la residencia habitual de su menor hija se encuentra en México y no en los Estados Unidos, como lo pretendió acreditar falsamente la madre, al llevar a cabo indebidamente la solicitud de restitución. En ese orden de ideas, el quejoso señala que tanto el Juez de primer grado como el de alzada, concluyeron indebidamente que, a pesar de que ambos padres han manifestado que la menor nació, se desarrolló y vivió en México, en el "Plan Temporal de Crianza" se estableció que el lugar de residencia habitual sería el Condado de King, Washington, pues en estricto sentido, la residencia habitual se considera a partir de la permanencia de un individuo por más de seis meses en un lugar determinado.

31.9. Según el quejoso, la restitución de la menor es improcedente, en términos del artículo 13 del Convenio de La Haya, en virtud de que se pone en riesgo a la niña en su integridad física y psíquica, lo que queda plenamente acreditado con las pruebas periciales en materia de psicología que obran en el expediente. Asimismo, sostiene que el a quo debió considerar que, en el caso, no existe la retención internacional de menores, contemplada en el artículo 3 de la Convención de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, porque el quejoso nunca retuvo ilegalmente a su menor hija, toda vez que ejerció de manera efectiva y legal la guarda y custodia otorgada y es una persona honorable.

31.10. Al respecto, el quejoso señala que, conforme a los artículos 4o. de la Constitución Federal y 20 del Convenio de La Haya, podía verificarse por medio de pruebas cuál era el interés superior del menor, siendo que él acreditó que la residencia habitual era en México, donde le había procurado a la niña un ambiente de estabilidad y armonía, con educación y atención médica, mientras que la actora omitió señalar su domicilio y ubicación. En ese sentido, denuncia que la jurisdicción legalmente competente para conocer de la guarda y custodia de la menor es el Estado de Baja California, por ser, además, el último domicilio conyugal.

31.11. **Violación a los derechos humanos de la menor.** El quejoso aduce que el a quo no valoró el beneficio de la niña como un interés prevalente,

porque erróneamente concedió la restitución a favor de su madre, quien tiene una conducta que pone en peligro su integridad y formación, cuando la menor, al tener cuatro años aproximadamente, necesita de especial protección, lo que resulta violatorio de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Federal, 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

31.12. Asimismo, manifiesta que el **Juez natural** omitió observar que la Convención de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores carece del debido reconocimiento a la calidad de garante que como ciudadana mexicana tiene su menor hija, es decir, la inexacta aplicación de este convenio vulnera y decide por sobre los derechos de las personas menores, en particular, lo que dispone el artículo 2, que establece que los Estados contratantes adoptarán las medidas apropiadas para garantizar que se cumplan en sus territorios respectivos los objetivos del convenio y que, para ello, deberán recurrir a los procedimientos de urgencia que se dispongan.

31.13. **Inconstitucionalidad del artículo 7 del Convenio de La Haya por establecer la figura del "intermediario"**. Asimismo, indica que la modificación al artículo 89, fracción X, constitucional dispone que los derechos humanos son un principio de la política exterior mexicana, por lo que el artículo 7 del convenio citado violenta dichos derechos, al prever la figura del intermediario, la cual pudiera recaer, incluso, en un particular, lo que es muy ambiguo y deja al gobierno mexicano en un estado de indefensión.

31.14. **Inconstitucionalidad del artículo 14 del Convenio de La Haya, por permitir el reconocimiento de legislación y decisiones extranjeras.** El quejoso aduce que el Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores resulta violatorio del artículo 105 de la Constitución Federal, en tanto permite el reconocimiento de legislación y decisiones extranjeras sin tener que recurrir a procedimientos concretos para probar su validez y vigencia, lo que resulta arbitrario y puede generar un acto de imposible reparación. En esa lógica, señala que si los Jueces deben aplicar lo más favorable a los gobernados, la obligación prevista en el Convenio de La Haya de reconocer validez a normas y actos de otro Estado constituye una aberración jurídica que puede tener alcances muy graves al contrariar tal mandato.

31.15. **Actualización de la excepción a la restitución prevista en el artículo 13 del Convenio de La Haya.** El quejoso insiste en que el Juez natural no valoró adecuadamente el material probatorio, del que claramente se desprende que la conducta de la madre devela una falta absoluta de cuidado

de la menor, tan es así que no se tomó en cuenta que su hija ha permanecido más de dos años en nuestro país, por lo que, al sustraerla de su residencia original, en donde se estaba desarrollando de manera armoniosa, se alteró y violentó su interés superior. En ese sentido, denuncia que con su restitución existe un grave peligro de afectación a la estabilidad de la niña, que ha sido cuidada adecuadamente por el quejoso.

31.16. Respecto a los hechos, el quejoso narra que estaba acreditado en autos que a mediados del mes de octubre de dos mil doce, después de que la madre de la menor abandonó a su menor hija por un periodo de tres años y medio, decidió llevarle a la menor en vista de la indiferencia de la señora hacia su hija para que convivieran y lo único que logró es que cuando regresó al mes siguiente a Estados Unidos, no le permitió verla, amenazándolo que si no firmaba un convenio de divorcio con sus condiciones, no lo dejaría ver a su hija, lo que también dejó de observar el Juez natural, al emitir la sentencia que se recurre, así como que la señora ***** sigue con una vida de promiscuidad, fiestas, alcohol y desvelos y que se embarazó de tercera persona. Con base en ello, sostiene que la madre de la menor debió haber sido sancionada.

31.17. Añade que la responsable desconoce la situación de la menor, pues sostiene que la progenitora no ha mencionado algún domicilio donde esté habitando con la menor y menos ha informado las condiciones en que se encuentra la infante, por lo que solicita que, al momento de emitir la resolución, atendiendo las reglas de la lógica, determine que lo mejor para su menor hija es regresar a su lugar habitual de convivencia, ya que a sus cuatro años de vida, es en esta entidad federativa donde va a la escuela, donde tiene amistades, lugar donde creció y se desarrolló sanamente y, sobre todo, donde pueda seguir teniendo la oportunidad de crecer y convivir al lado de su padre quien también tiene ese derecho, cuestiones que hizo valer como excepciones y defensas sin que fueran atendidos.

VII. Estudio de fondo

32. La materia del presente asunto consiste en determinar si los conceptos de violación formulados en la demanda de amparo resultan aptos para conceder la protección de la Justicia Federal. Por cuestión de técnica del juicio de amparo, su estudio se realizará en un orden distinto al en que fueron planteados. En primer término, se dará cuenta con aquellos motivos de inconformidad que resultan ineficaces, inoperantes o inatendibles en esta instan-

cia; después, se analizarán aquellos que van encaminados a cuestionar la constitucionalidad del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores; y, por último, se estudiarán los relativos a la inexistencia de la sustracción ilícita en términos del artículo 3 del convenio, así como de la actualización de la excepción a la restitución prevista en el artículo 13 del mismo tratado internacional, consistente en el grave riesgo de que el retorno de la menor la exponga a un peligro grave físico o psíquico.

33. **Conceptos de violación inoperantes.** Los conceptos de violación sintetizados en los párrafos **31.2, 31.4 y 31.5** –que han quedado sintetizados en el apartado anterior– donde el quejoso argumenta, esencialmente, que la causa agravia *la sentencia emitida por el Juez natural*, al fundarse en el Convenio de La Haya, ya que no observó lo prescrito en el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el sentido de que un niño no debe ser separado de sus padres, que se violaron las formalidades esenciales del procedimiento y que *su resolución* es incongruente, en tanto *el Juez de primera instancia* no valoró correctamente las pruebas, no atendió todas las excepciones, defensas y puntos litigiosos, y asumió una actitud pasiva e inercial, resultan **inoperantes**, por las siguientes razones:

34. De los motivos de inconformidad referidos se desprende que están enderezados a combatir la sentencia de primer grado y la actuación del Juez natural. Ahora bien, de la interpretación sistemática de los artículos 170, fracción I y 175, fracciones IV, primer párrafo, y VII, de la Ley de Amparo, se advierte que cuando el acto reclamado en el juicio de amparo directo lo constituye una sentencia de apelación emitida por el tribunal de segunda instancia, no es posible acoger conceptos de violación dirigidos a cuestionar la resolución natural, ya que ésta ha dejado de surtir efectos, siendo sustituida por aquella pronunciada por el tribunal de alzada. En consecuencia, tales argumentos deben declararse inoperantes.

35. Suponiendo sin conceder que fueran también dirigidos a cuestionar la sentencia de apelación –acto reclamado en el presente juicio de amparo–, esta Primera Sala observa que no variaría la calificativa de inoperancia. Ello, toda vez que en la resolución de tres de octubre de dos mil catorce, la Sala responsable manifestó que:

- En la especie, no se violentó el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en tanto dicho instrumento debía interpretarse conforme a la Constitución Federal y al resto de los tratados internacionales, siendo

que, en el caso particular, resultaba físicamente imposible garantizar la previsión, al estar los padres de la menor geográficamente separados, por lo que necesariamente, al encontrarse bajo la custodia de uno, estaría separada del otro. En esa lógica, la Magistrada señaló que no había sido el Juez de primera instancia quien, en todo caso, vulneró el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino el propio demandado, al violar el acuerdo entre las partes y determinar ejercer exclusivamente la custodia.

- Si bien eran fundados los motivos de agravio que sostenían que el Juez de primera instancia omitió estudiar y resolver respecto de todas y cada una de las excepciones hechas valer, los mismos eran inoperantes, ya que, aun analizando y abordando dichas excepciones, éstas no eran suficientes para decidir la cuestión controvertida de manera favorable a los intereses del apelante, toda vez que existían diversas razones aptas para concluir en el sentido del fallo de primer grado. Para comprobarlo, la Magistrada analizó cada una de las excepciones opuestas por el demandado.

- Era infundado lo aducido por la parte recurrente sobre que no se hubieran valorado las pruebas por él ofrecidas y que únicamente el Juez reconoció las ofrecidas por su contraparte, en tanto fue precisamente con esos medios de convicción que el juzgador concluyó que la menor estuvo la mayor parte de su vida en Baja California y que su padre había provisto diligentemente sobre su cuidado, salud y esparcimiento. No obstante, la Magistrada refirió que el Juez, en uso de sus facultades, había resuelto que dichas pruebas no eran eficaces para demostrar que no debía restituirse a la niña, considerando que la sustracción tenía menos del año que se suscitó y que los padres habían celebrado el "Plan Temporal de Crianza" estableciendo su residencia habitual en Estados Unidos, como tampoco acreditaban que la madre no ejerciera de modo efectivo el derecho de custodia, que hubiera consentido el traslado, ni mucho menos que la restitución implicara un peligro físico o psíquico para la niña.

36. Una confrontación de los razonamientos expresados en la sentencia del tribunal de alzada con los conceptos de violación hechos valer por el quejoso nos muestra que éste se limita a reiterar los argumentos de los cuales ya se había ocupado la Magistrada, al desestimar su recurso de apelación. Por tanto, los conceptos de violación no combaten directamente las consideraciones del acto reclamado, lo que confirma su inoperancia. Apoya la anterior determinación, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 85/2008, de esta Primera

Sala de la Corte, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA."¹²

37. A la misma conclusión debe llegarse en relación con los conceptos de violación identificados en los párrafos **31.6**, **31.7**, **31.11** y **31.12**, donde el quejoso alega, por un lado, que el a quo no valoró el beneficio de la niña como interés prevalente, porque erróneamente concedió la restitución a su madre, a pesar de que ésta tiene conductas que ponen en peligro su integridad, mientras que él es totalmente apto para cuidarla, siendo que su protección debería estar por encima de los intereses de las naciones y, por el otro, manifiesta que el *Juez natural* omitió observar que la Convención de La Haya carece del debido reconocimiento a la calidad de garante que como ciudadana mexicana tiene su menor hija.

38. En efecto, además de que los motivos de inconformidad referidos están enderezados nuevamente a cuestionar la resolución de primera instancia –lo que los hace de suyo inatendibles– en la sentencia del tribunal de alzada, la Magistrada manifestó, sustancialmente, lo siguiente:

- Es infundado el argumento de la parte recurrente consistente en que el Juez no tomó en cuenta la salvaguarda del interés superior del menor como

¹² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 144, de texto: "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que una de las modalidades de la inoperancia de los agravios radica en la repetición de los argumentos vertidos en los conceptos de violación. Al respecto, conviene aclarar que si bien una mera repetición, o incluso un abundamiento en las razones referidas en los conceptos de violación, pueden originar la inoperancia, para que ello esté justificado es menester que con dicha repetición o abundamiento no se combatan las consideraciones de la sentencia del Juez de Distrito. Este matiz es necesario porque puede darse el caso de que el quejoso insista en sus razones y las presente de tal modo que supongan una genuina contradicción de los argumentos del fallo. En tal hipótesis la autoridad revisora tendría que advertir una argumentación del Juez de amparo poco sólida que pudiera derrotarse con un perfeccionamiento de los argumentos planteados *ab initio* en la demanda. Sin embargo, también puede suceder que la repetición o abundamiento de los conceptos de violación no sea más que un mero intento de llevar sustancia a la revisión, siendo que las razones sostenidas tanto en los conceptos de violación como en los agravios ya fueron plenamente respondidas por el juzgador. En estos casos, la autoridad revisora debe cerciorarse de que el fallo recurrido presenta una argumentación completa que ha contestado adecuadamente todos los planteamientos de la demanda de amparo, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, para estar en aptitud de declarar la inoperancia de los agravios al concluir que aun cuando el recurrente intenta abundar o profundizar sus conceptos de violación, con ello no combate la *ratio decidendi* del fallo recurrido."

de relevancia prioritaria. Si bien la sentencia de primera instancia valoró que de los medios de convicción se advertía la capacidad que tenía el progenitor para ejercer con responsabilidad la custodia de la menor, el material probatorio no tenía el alcance de acreditar que la madre no tuviera la capacidad de ejercer esas mismas funciones, y menos aún que pusiera en riesgo la integridad física o psíquica de la menor.

- Sí se actualiza la hipótesis contemplada en el artículo 3 de la Convención de La Haya, pues fácticamente se violaron los derechos derivados del denominado "Plan Temporal de Crianza" celebrado por las partes el catorce de febrero de dos mil trece ante la autoridad jurisdiccional estadounidense.

- La menor efectivamente no es ciudadana mexicana, al no contar con la edad de dieciocho años, lo que no impide que deba ser considerada como persona de nacionalidad mexicana, con todos los derechos y prerrogativas que tal status conlleva.

39. Nuevamente, estos razonamientos no son controvertidos por los argumentos hechos valer en los conceptos de violación identificados con los números **31.6, 31.7, 31.11** y **31.12**, sino que éstos se limitan a reiterar lo manifestado en el recurso de apelación sin combatir la respuesta dada a los mismos por el tribunal de alzada. En tal sentido, deben declararse **inoperantes**.

40. **Conceptos de violación dirigidos a cuestionar la inconstitucionalidad del Convenio de La Haya.** Una vez definido lo anterior, esta Primera Sala procede a analizar los conceptos de violación identificados en los párrafos **31.1, 31.14** y **31.15**, dirigidos a cuestionar la constitucionalidad del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. Para ello resulta necesario retomar lo que este Alto Tribunal ha manifestado en relación con la naturaleza y los objetos de este tratado internacional.

41. En el **amparo directo en revisión 4465/2014**,¹³ este órgano jurisdiccional refirió que el Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores fue adoptado el 25 de octubre de 1980 en el marco de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado,¹⁴

¹³ Fallado el catorce de enero de dos mil quince por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁴ Nuestro país se adhirió al referido convenio el veintinueve de enero de mil novecientos noventa y uno, y fue aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el trece de diciembre

y constituye un importante esfuerzo de la comunidad internacional para la protección de los menores de edad de los efectos perjudiciales que puede ocasionar un traslado o retención ilícita en el plano internacional, al establecer procedimientos que permiten garantizar su restitución inmediata al Estado en el que tengan su residencia habitual. Así, el mencionado convenio se erige como un instrumento para garantizar la tutela del interés del menor y el ejercicio efectivo del derecho de custodia.

42. Como lo refiere el precedente, el artículo 3 del convenio establece que el traslado o retención de un menor se consideran ilícitos cuando se producen infringiendo un derecho de custodia atribuido, separada o conjuntamente, a una persona, a una institución o a cualquier otro organismo, con arreglo al derecho vigente en el Estado en que el menor tenía su residencia habitual; o cuando este derecho se ejercía en forma efectiva, separada o conjuntamente, en el momento del traslado o de la retención, o se habría ejercido de no haberse producido dicho traslado o retención.¹⁵

43. Así las cosas, ha resultado de suma importancia para la comunidad internacional realizar distintos esfuerzos para desincentivar este tipo de conductas, en virtud de que las mismas tienen un efecto sumamente perjudicial en el interés superior del menor, reflejado en afectaciones que pueden ser tanto físicas como psicológicas derivadas de la incertidumbre y frustración a que se enfrentan los menores frente al quebrantamiento de su estabilidad familiar, la separación del progenitor con el que siempre ha convivido, la necesidad de adaptarse a un idioma extranjero, a condiciones culturales que no le son familiares, a nuevos profesores, a una familia desconocida, entre otras situaciones equivalentes.¹⁶

de mil novecientos noventa, para ser finalmente publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes seis de marzo de mil novecientos noventa y dos.

¹⁵ De acuerdo con el artículo 5 del Convenio de La Haya, se entiende que el "derecho de custodia" comprende el derecho relativo al cuidado de la persona del menor y, en particular, el de decidir sobre su lugar de residencia.

¹⁶ Como lo reconoció la propia Corte Suprema de los Estados Unidos de América en el Caso *Abbott Vs. Abbott* (2010), algunos psicólogos infantiles concuerdan en que el trauma sufrido por un menor frente a una sustracción ilegal es una de las peores formas de abuso infantil. Lo anterior, pues varios estudios han demostrado que la separación de uno de los padres por medio de la sustracción puede causar diversos traumas psicológicos en el menor que van desde la depresión y el estrés hasta un desorden de estrés postraumático o problemas en la formación de su personalidad. Así, de acuerdo con estos estudios, un menor sustraído en edad temprana puede experimentar una pérdida de comunidad y estabilidad que lo puede llevar al aislamiento, enojo y miedo de ser abandonado.

44. En este sentido, los Estados que participaron en la creación del convenio advirtieron que aquellas personas que cometen esta acción de trasladar o retener ilícitamente a un menor, generalmente buscan que su acción sea legalizada por las autoridades competentes del Estado en el que se refugian, por lo que consideran que un medio eficaz para disuadirlos consistía en que sus acciones se vieran privadas de toda consecuencia práctica y jurídica. En consecuencia, como se desprende de la redacción su artículo 1, el Convenio de La Haya consagra entre sus objetivos el restablecimiento del *status quo*, mediante la **restitución inmediata** de los menores trasladados o retenidos de forma ilícita al país en donde residían; es decir, regresándolos a su entorno habitual donde se deberá decidir respecto a los derechos de custodia, en términos de lo establecido en el artículo 8 del convenio.¹⁷ Esta reflexión fue recogida en la tesis 1a. LXX/2015 (10a.), de título y subtítulo: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. EL SISTEMA PREVISTO POR EL CONVENIO DE LA HAYA BUSCA PROTEGER AL MENOR DE LOS EFECTOS PERJUDICIALES QUE GENERA ESTE TIPO DE CONDUCTAS."¹⁸

45. En efecto, resulta evidente que los Estados encargados de desarrollar las disposiciones del Convenio de La Haya consideraron que **lo más adecuado para la protección del interés superior del menor era que la asignación de la guarda y custodia, así como el establecimiento de un régimen**

¹⁷ Al respecto, véase el punto 16 del Informe Explicativo de Dña. Elisa Pérez-Vera, de la Conferencia de La Haya en Derecho Internacional Privado. El artículo 8 del Convenio de La Haya establece:

"Artículo 8

"Toda persona, institución u organismo que sostenga que un menor ha sido objeto de traslado o retención con infracción del derecho de custodia, podrá dirigirse a la autoridad central de la residencia habitual del menor, o a la de cualquier otro Estado contratante, para que, con su asistencia, quede garantizada la restitución del menor.

"La solicitud incluirá:

"a) Información relativa a la identidad del solicitante, del menor y de la persona que se alega que ha sustraído o retenido al menor;

"b) La fecha de nacimiento del menor, cuando sea posible obtenerla;

"c) Los motivos en que se basa el solicitante para reclamar la restitución del menor;

"d) Toda la información disponible relativa a la localización del menor y la identidad de la persona con la que se supone que está el menor;

"La solicitud podrá ir acompañada o complementada por:

"e) Una copia legalizada de toda decisión o acuerdo pertinentes;

"f) Una certificación o declaración jurada expedida por una autoridad central o por otra autoridad competente del Estado donde el menor tenga su residencia habitual o por una persona calificada con respecto al derecho vigente en esta materia de dicho Estado;

"g) cualquier otro documento pertinente."

¹⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1417 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas».

de visitas, se realizara en el país de su residencia habitual, como se puede desprender de los artículos 16 y 17 del convenio.¹⁹ Lo anterior, pues no sólo es el lugar en donde se podrá decidir de forma más objetiva el régimen que resulta más benéfico para el menor, sino también porque otra de las finalidades del propio Convenio de La Haya –como se desprende de su artículo 1– es **velar porque los derechos de custodia y de visita vigentes en uno de los Estados contratantes se respeten en los demás**.

46. En virtud de lo anterior, como se desprende del artículo 6 del instrumento internacional en comento, cada uno de los Estados contratantes se comprometió a designar una autoridad central, encargada de dar cumplimiento a las obligaciones anteriormente expuestas. Así, como se desprende del artículo 7 del convenio, las autoridades centrales se encuentran obligadas a colaborar entre sí y promover la colaboración entre las autoridades competentes en sus respectivos Estados, con el fin de garantizar la restitución inmediata de los menores y para conseguir el resto de los objetivos del convenio.

47. En este sentido, el mencionado artículo establece que se deberán adoptar todas las medidas necesarias que permitan: **(i)** localizar al menor trasladado o retenido de manera ilícita; **(ii)** prevenir que el menor sufra mayores daños o que resulten perjudicadas las partes interesadas, para lo cual se adoptarán o harán que se adopten medidas provisionales; **(iii)** garantizar la restitución voluntaria del menor o facilitar una solución amigable; **(iv)** intercambiar información relativa a la situación social del menor, si se estima conveniente; **(v)** facilitar información general sobre la legislación de su país relativa a la aplicación del convenio; **(vi)** incoar o facilitar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo, con el objeto de conseguir la restitución del menor y, en su caso, permitir que se regule o se ejerza de manera efectiva el derecho

¹⁹ Los artículos 16 y 17 del Convenio de La Haya establecen:

"Artículo 16

"Después de haber sido informadas de un traslado o retención ilícitos de un menor en el sentido previsto en el artículo 3, las autoridades judiciales o administrativas del Estado contratante a donde haya sido trasladado el menor o donde esté retenido ilícitamente, no decidirán sobre la cuestión de fondo de los derechos de custodia hasta que se haya determinado que no se reúnen las condiciones del presente convenio para la restitución del menor o hasta que haya transcurrido un periodo de tiempo razonable sin que se haya presentado una solicitud en virtud de este convenio."

"Artículo 17

"El solo hecho de que se haya dictado una decisión relativa a la custodia del menor o que esa decisión pueda ser reconocida en el Estado requerido no podrá justificar la negativa para restituir a un menor conforme a lo dispuesto en el presente convenio, pero las autoridades judiciales o administrativas del Estado podrán tener en cuenta los motivos de dicha decisión al aplicar el presente convenio."

de visita; **(vii)** conceder o facilitar, según el caso, la obtención de asistencia judicial y jurídica, incluida la participación de un abogado; **(viii)** garantizar, desde el punto de vista administrativo, la restitución del menor sin peligro, si ello fuese necesario y apropiado; y, **(ix)** mantenerse mutuamente informadas sobre la aplicación del presente convenio y eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos que puedan oponerse a dicha aplicación.

48. Por tanto, como expresamente se señala en su artículo 2, es claro que los Estados contratantes del Convenio de La Haya, a través de estas autoridades centrales, **adquirieron por voluntad propia la obligación de tomar todas las medidas necesarias para conseguir la restitución inmediata del menor de la forma más breve y ágil posible, para lo cual podrán auxiliarse de las autoridades judiciales o administrativas competentes que inicien procedimientos de urgencia disponibles.**

49. De lo anterior se desprende que el Convenio de La Haya dota al *factor tiempo* de una suma importancia, pues se entiende que las autoridades del Estado receptor deben actuar con la mayor celeridad posible, a fin de evitar el arraigo del menor en el país al que fue trasladado o retenido. Dicha obligación la podemos encontrar explícitamente plasmada en el artículo 11 del convenio, en donde, inclusive, se señala que si la autoridad judicial o administrativa competente no hubiera llegado a una decisión en el plazo de seis semanas a partir de la fecha de iniciación de los procedimientos, el solicitante o la autoridad central del Estado requerido tendrán derecho a pedir una declaración sobre las razones de la demora.²⁰ Estas reflexiones fueron acogidas en la tesis 1a. XXXVI/2015 (10a.), de título y subtítulo: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS AUTORIDADES QUE INTERVENGAN EN UNA SOLICITUD DE RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DEBEN ACTUAR CON LA MAYOR CELERIDAD PARA ASEGURAR LA RESTITUCIÓN INMEDIATA DE LOS MENORES INVOLUCRADOS."²¹

50. Teniendo en consideración lo anterior, en lo que respecta al Estado Mexicano, en su carácter de Estado contratante del convenio, esta Primera

²⁰ Al respecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 11 de julio de 2008, utilizó tres argumentos para justificar la necesidad de la urgencia en los procedimientos de restitución de menores, a saber: **(i)** existe en mandato expreso dentro del Reglamento Europeo 2201/2003; **(ii)** el tiempo que transcurre mientras se toma la decisión de restitución no debilita el vínculo entre el menor y la persona que ostenta la guarda y custodia; y, **(iii)** la tramitación del asunto por un procedimiento de urgencia responde al interés del menor.

²¹ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1419 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas».

Sala ya se ha pronunciado en el sentido de que nuestra legislación no cuenta como tal con un "procedimiento de urgencia", por lo que se debe acudir a los procedimientos más breves o expeditos consistentes en los procedimientos sumarios previstos por la legislación civil. En ese sentido, esta Suprema Corte ha sostenido que el Convenio de La Haya no resulta inconstitucional por tal motivo, pues al remitir a un ordenamiento regulado por el ordenamiento nacional, se resguardan el derecho de acceso a la justicia, el debido proceso, así como las garantías esenciales del procedimiento, tales como el derecho de audiencia.²²

51. Ahora bien, no obstante que la restitución inmediata del menor constituye la regla general para la protección de los menores sustraídos, se advierte que todo el sistema previsto por el Convenio de La Haya tiene como eje rector el principio de interés superior del menor, por lo que resultó necesario admitir que el traslado de un niño puede en ocasiones estar justificado por razones objetivas relacionadas con su persona o con el entorno que le era más próximo. Por tanto, **el propio convenio reconoce ciertas excepciones extraordinarias a la obligación general asumida por los Estados contratantes de garantizar el retorno inmediato de los menores trasladados o retenidos de forma ilícita.**²³

52. Sin embargo, el margen de discrecionalidad que corresponde a la autoridad competente del Estado receptor para resolver la solicitud de sustracción, debe quedar reducido a su mínima expresión, debido a la obligación que sobre ella recae en la labor de determinación del interés superior del menor, que debe ajustarse en su decisión al contenido material de las normas aplicables. Así, se ha dicho que **el interés superior del menor debe girar, en principio, en torno a su inmediata restitución, a menos que quede plenamente demostrada alguna de las excepciones extraordinarias** que se señalan a continuación, las cuales deben ser interpretadas por los operadores jurídicos de la forma más restringida para garantizar su correcta aplicación y no

²² Dichas consideraciones quedaron plasmadas en la tesis CXXVI/2004, de esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 355, cuyo rubro es: "CONVENCIÓN DE LA HAYA SOBRE ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. CUMPLE CON LOS REQUISITOS LEGALES Y CONSTITUCIONALES PARA SU VALIDEZ."; así como en las tesis 1a. CCLXXXII/2013 (10a.) y 1a. CCLXXXI/2013 (10a.), de esta Primera Sala, cuyos rubros, respectivamente, son: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA." y "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA.", publicadas, ambas, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1045.

²³ Al respecto, véanse los puntos 25 y 27 del Informe Explicativo de Dña. Elisa Pérez-Vera, de la Conferencia de La Haya en Derecho Internacional Privado.

hacer nugatorios los objetivos del convenio.²⁴ Lo anterior se recoge en la tesis 1a. XXXVII/2015 (10a.), de título y subtítulo: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES A LA RESTITUCIÓN INMEDIATA PREVISTAS EN EL CONVENIO DE LA HAYA DEBEN SER INTERPRETADAS DE MANERA ESTRICTA Y APLICADAS DE FORMA EXTRAORDINARIA."²⁵

53. Ahora bien, el quejoso aduce –en el concepto de violación identificado en el párrafo **31.1.**– que el Convenio de La Haya da un golpe a la soberanía nacional cuando en su artículo 17 dispone que el solo hecho de que se haya dictado una decisión relativa a la custodia de la menor o que esa decisión pueda ser reconocida en el Estado requerido no podrá justificar la negativa para restituir a un menor conforme a lo dispuesto en el tratado internacional, aunque las autoridades judiciales o administrativas del Estado puedan tener en cuenta los motivos de esa decisión, al aplicar el convenio. Al respecto, señala que la violación se encuentra al analizar los vocablos "solo hecho" y "no podrá justificar", ya que permiten que, a pesar de existir una resolución de un Poder Constituido en un Estado, se pueda cambiar el sentido por el simple hecho de que dicho Estado haya firmado el convenio.

54. Esta Primera Sala estima que no le asiste la razón al quejoso. Para comprobarlo, conviene tener presente el contexto normativo del artículo impugnado, a fin de comprender su racionalidad:

"Artículo 15

"Las autoridades judiciales o administrativas de un Estado contratante, antes de emitir una orden para la restitución del menor podrán pedir que el solicitante obtenga de las autoridades del Estado de residencia habitual del menor una decisión o una certificación que acredite que el traslado o retención del menor era ilícito en el sentido previsto en el artículo 3 del convenio, siempre

²⁴ Al respecto, véanse los puntos 33 y 34 del Informe Explicativo de Dña. Elisa Pérez-Vera, de la Conferencia de La Haya en Derecho Internacional Privado. Además, en lo que respecta a la jurisprudencia comparada, la Audiencia Provincial de Barcelona ha establecido criterios muy interesantes en los que establece que las causas de excepción deben "*ser valorada(s) de forma restrictiva de manera que sólo pueda(n) operar en aquellos supuestos en los que se pruebe de forma cumplida que el traslado de los menores al país y lugar que hasta el momento del traslado ha constituido su hábitat natural, puede colocarlos en una situación de grave riesgo*" (véanse los autos dictados por la Audiencia Provincial de Barcelona en los recursos 2580/2012 y 1075/2011); también la Corte de Apelaciones de París (sentencia de 27 de octubre de 2005) y la Corte de Casación Francesa (sentencia de 13 de julio de 2005), han hecho referencia a la necesidad de la prueba y la prohibición de alusiones genéricas a los posibles peligros del menor.

²⁵ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1420 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas».

que la mencionada decisión o certificación pueda obtenerse en dicho Estado. Las autoridades centrales de los Estados contratantes harán todo lo posible por prestar asistencia al solicitante para que obtenga una decisión o certificación de esa clase."

"Artículo 16

"Después de haber sido informadas de un traslado o retención ilícitos de un menor en el sentido previsto en el artículo 3, las autoridades judiciales o administrativas del Estado contratante a donde haya sido trasladado el menor o donde esté retenido ilícitamente, no decidirán sobre la cuestión de fondo de los derechos de custodia hasta que se haya determinado que no se reúnen las condiciones del presente convenio para la restitución del menor o hasta que haya transcurrido un periodo de tiempo razonable sin que se haya presentado una solicitud en virtud de este convenio."

"Artículo 17

"El solo hecho de que se haya dictado una decisión relativa a la custodia del menor o que esa decisión pueda ser reconocida en el Estado requerido no podrá justificar la negativa para restituir a un menor conforme a lo dispuesto en el presente convenio, pero las autoridades judiciales o administrativas del Estado podrán tener en cuenta los motivos de dicha decisión al aplicar el presente convenio."

55. De las disposiciones transcritas se desprende que los Estados signatarios del Convenio de La Haya han previsto en el propio cuerpo del tratado internacional, **tanto obligaciones como facultades específicas para las autoridades judiciales o administrativas del Estado requerido**, en relación con su tarea de resolver sobre la restitución de un menor. Entre ellas, se encuentra la posibilidad de solicitar una decisión o certificación de las autoridades del Estado de la residencia habitual del menor (artículo 15), la prohibición de fallar respecto al fondo del derecho de custodia (artículo 16) y la facultad *discrecional* de considerar una resolución relativa a la custodia dictada o susceptible de ser reconocida en el Estado requerido (artículo 17). Es esta última facultad la que denuncia el quejoso como contraria a la Constitución Federal, toda vez que desde su punto de vista implica un golpe a la soberanía nacional, en tanto permite que no sea tomada en cuenta una resolución de un Poder Constituido por el simple hecho de haber firmado el convenio.

56. Contrariamente a lo que manifiesta el quejoso, el artículo 17 del Convenio de La Haya es plenamente respetuoso de nuestro Texto Constitucional, al coincidir con su objetivo central consistente en tutelar el interés superior del menor y velar por el ejercicio efectivo del derecho de custodia. En efecto, la

disposición impugnada brinda al Juez que conozca de la solicitud de restitución la posibilidad de tener en cuenta (o no) una resolución relativa a la custodia, dictada o susceptible de ser reconocida en el Estado requerido. Esta solución concuerda con la finalidad de, por un lado, desanimar o desincentivar a los posibles sustractores, que no podrán proteger su acción ni mediante una resolución "muerta", que haya sido dictada de forma previa al traslado pero nunca ejecutada, ni mediante una resolución obtenida posteriormente y que, en la mayoría de los casos, resultará fraudulenta²⁶ y, por el otro, dejar la puerta abierta para que las autoridades judiciales o administrativas puedan tener en cuenta los motivos de dicha decisión, al aplicar el convenio.

57. Por ende, la disposición impugnada, al establecer esta facultad discrecional, lejos de ser arbitraria o violatoria de la soberanía nacional, reconoce que existe una presunción de que el interés superior del menor sustraído se ve mayormente protegido con su restitución inmediata al país de origen, por lo que prevé que, de existir una resolución relacionada con la custodia, la autoridad competente del Estado requerido podrá valorar la solicitud de restitución como prueba de que se ha producido un elemento nuevo que le obliga a cuestionar tal resolución, ya sea porque ha sido adoptada sobre la base de criterios abusivos de competencia o porque no respeta la garantía de audiencia de todas las partes afectadas.²⁷ Esta posibilidad en nada merma nuestra soberanía, sino que, por el contrario, otorga a las autoridades jurisdiccionales y administrativas la posibilidad de emitir una mejor decisión, ya que la *so/a* existencia de una resolución en el Estado requerido no será obstáculo para la restitución de un niño o niña.

58. En conclusión, el motivo de inconformidad respecto de la inconstitucionalidad del artículo 17 del Convenio de La Haya –sintetizado en el párrafo **31.1**– debe declararse **infundado**.

59. El quejoso también aduce que el artículo 7 del Convenio de La Haya es contrario a la Constitución. En el concepto de violación sintetizado en el párrafo **31.13**, señala que, al establecer la figura del "intermediario" en el auxilio de la adopción de todas las medidas apropiadas para lograr los fines del tratado, éste incurre en ambigüedades que dejan al gobierno mexicano en un estado de indefensión, ya que pudiera tratarse incluso de un particular. Esta Primera Sala considera que no tiene razón el quejoso.

60. El artículo 7 del convenio –al que ya hemos hecho referencia líneas arriba– resume el papel de las autoridades centrales en la puesta en práctica

²⁶ Al respecto, véanse los puntos 122 y 123 del Informe Explicativo de Dña. Elisa Pérez-Vera, de la Conferencia de La Haya en Derecho Internacional Privado.

²⁷ *Idem*.

del sistema instaurado en el tratado internacional.²⁸ Está estructurado en dos apartados: el primero establece una obligación global de cooperación, mientras que el segundo enumera algunas de las principales funciones que las autoridades centrales deben cumplir. Producto del consenso internacional, el artículo impugnado estuvo pensado para otorgar flexibilidad a fin de que cada Autoridad Central pudiera actuar de conformidad con el derecho en el cual estaba llamada a integrarse. De ahí que no pueda reputarse su contrariedad con la Constitución Federal por el simple hecho de ofrecer posibilidades, como es el apoyo de intermediarios, en tanto depende de nuestro país elegir las vías para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas ante la comunidad internacional. Sería, entonces, la implementación del tratado internacional y su regulación en el Estado Mexicano lo que pudiera eventualmente resultar "ambiguo", mas no el tratado mismo.

61. La conclusión sobre lo **ineficaz** del concepto de violación se robustece al tomar en consideración que, en el caso concreto, no se ha señalado actuación de parte de algún intermediario en auxilio del Estado Mexicano. En efecto, de las constancias que obran en el expediente, no se advierte la intervención de otros agentes que no sean las autoridades administrativas y judiciales. En consecuencia, el quejoso no se encuentra en el supuesto que impugna, por lo que ninguna consecuencia tendría en la especie una eventual declaratoria de inconstitucionalidad del precepto impugnado. Por tanto, debe desestimarse su argumento.

62. Igual calificativa merece el concepto de violación sintetizado en el párrafo **31.14**, donde el quejoso argumenta que el artículo 14 del Convenio sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores resulta violatorio del artículo 105 de la Constitución Federal, en tanto permite el reconocimiento de legislación y decisiones extranjeras sin tener que recurrir a procedimientos concretos para probar su validez y vigencia. A juicio del quejoso, tal precepto resulta arbitrario y puede generar actos de imposible reparación, por contravenir la obligación de las autoridades estatales de aplicar lo más favorable a los gobernados. Esta Primera Sala estima que el alegato es **infundado**.

63. Conviene, en primer término, tener presente el texto del artículo:

"Artículo 14

"Para determinar la existencia de un traslado o de una retención ilícitos en el sentido del artículo 3, las autoridades judiciales o administrativas del Estado

²⁸ *Idem*, puntos 88 al 98.

requerido podrán tener en cuenta directamente la legislación y las decisiones judiciales o administrativas, ya estén reconocidas formalmente o no en el Estado de residencia habitual del menor, sin tener que recurrir a procedimientos concretos para probar la vigencia de esa legislación o para el reconocimiento de las decisiones extranjeras que de lo contrario serían aplicables."

64. De la transcripción se desprende que la disposición prevé la facultad de las autoridades judiciales y administrativas del Estado requerido para tener en cuenta directamente la legislación y las decisiones judiciales o administrativas, estén oficialmente reconocidas o no en el Estado de residencia habitual del menor, sin tener que recurrir a procedimientos concretos para probar la vigencia de la legislación o el reconocimiento de las decisiones extranjeras, como podría ser un *exequatur* o la homologación de una sentencia. La intención de los Estados signatarios fue flexibilizar la prueba del derecho extranjero con miras a agilizar el procedimiento de restitución.²⁹ En efecto, dado que el convenio hace depender el carácter ilícito de un traslado de menores de que el mismo se haya producido violando el ejercicio efectivo de un derecho de custodia atribuido por el ordenamiento jurídico del Estado solicitante, resulta evidente que las autoridades del Estado requerido deberán tener en cuenta tal ordenamiento para decidir sobre su retorno. En este sentido, la flexibilización de la prueba del derecho extranjero abona a la celeridad en la decisión.

65. Ahora bien, la argumentación del quejoso se centra en denunciar que esa posibilidad se erige como un obstáculo para que los Jueces apliquen lo más favorable a los gobernados, pues estarán obligados a reconocer la validez de normas y actos de otro Estado que pudieran ser contrarios al ordenamiento jurídico mexicano. Lo que el quejoso pierde de vista es que el contenido normativo del precepto impugnado no conlleva una obligación específica para las autoridades administrativas y judiciales del Estado requerido, sino que más bien se trata de una disposición *facultativa* relativa a la prueba del derecho de la residencia habitual del niño que permite dar cumplimiento efectivo al compromiso internacional adquirido con la firma del convenio. En este sentido, el artículo obedece a una razón práctica –agilizar el trámite del procedimiento– en la labor de apreciación de los órganos estatales del Estado requerido respecto del fundamento del alegado derecho de custodia del solicitante, y no constituye impedimento alguno para la aplicación de los principios que rigen la actuación de las autoridades, como son el principio pro persona y, de especial relevancia en la materia, el interés superior del menor.

²⁹ *Idem*, punto 119.

66. Por ende, al tratarse de una facultad y no de una obligación, no podría sostenerse con verdad que lo previsto en el artículo 14 del Convenio de La Haya violenta la Constitución Federal, ya que no obstruye de forma alguna el cumplimiento de los derechos humanos y los principios que de ella emanan, sino que la disposición relativa únicamente otorga la discrecionalidad y la flexibilidad necesarias a las autoridades mexicanas para resolver en el mejor interés del menor involucrado sobre su restitución. En consecuencia, debe desestimarse lo alegado por el quejoso al respecto.

67. **Conceptos de violación relativos a la inexistencia de la sustracción ilícita y la actualización de la excepción prevista en el artículo 13 del Convenio de La Haya sobre "grave riesgo"**. Una vez descartados los argumentos relativos a la inconstitucionalidad del tratado internacional que constituye el fundamento de la acción en el juicio de origen, esta Primera Sala se avocará al estudio de los motivos de inconformidad sintetizados en los párrafos **31.3, 31.8, 31.9, 31.10, 31.15, 31.16 y 31.17**, que por su estrecha relación serán analizados de forma conjunta, ya que, esencialmente, van dirigidos a sostener la inexistencia de la sustracción ilícita en términos del artículo 3 del convenio en el caso concreto, así como la actualización de la excepción prevista en el artículo 13 del mismo tratado, por existir un grave riesgo para la menor de que su retorno la exponga a un grave peligro físico o psíquico.

68. Respecto de la inexistencia de la sustracción internacional, el quejoso aduce que, en el caso, no existe el supuesto contemplado en el artículo 3 del Convenio de La Haya, toda vez que nunca retuvo ilegalmente a su menor hija, ya que ejerció de manera efectiva y legal la guarda y custodia en su residencia habitual, que era México. En ese sentido, sostiene que ha sido en nuestro país donde le ha procurado a la niña un ambiente de estabilidad y armonía, con educación y atención médica, y donde ella ha residido por más de seis meses, por lo que la jurisdicción legalmente competente para conocer de la guarda y custodia de la menor es el Estado de Baja California, además de ser el último domicilio conyugal. Asimismo, cuestiona el reconocimiento que le otorgan las autoridades jurisdiccionales mexicanas al convenio denominado "Plan Temporal de Crianza", por haber sido firmado bajo coerción y no haber sido ratificado.

69. A fin de atender su planteamiento, es necesario analizar el contenido del artículo 3 del Convenio de La Haya,³⁰ cuya aplicación pone en marcha los

³⁰ **Artículo 3**

"El traslado o la retención de un menor se considerarán ilícitos:

"a) Cuando se hayan producido con infracción de un derecho de custodia atribuido, separada o conjuntamente, a una persona, a una institución, o a cualquier otro organismo, con arreglo al dere-

mecanismos convencionales únicamente cuando ha habido un traslado o un no retorno considerado como ilícitos por el tratado internacional. Para determinar cuándo estamos frente a una situación que pueda ser calificada como ilícita, hay dos elementos que deben ponderarse: i) la existencia de un derecho de custodia atribuido por el Estado de residencia habitual del menor y ii) el ejercicio efectivo de dicha custodia, antes del traslado.

(i) La existencia de un derecho de custodia

70. El primero es un elemento *jurídico*, en tanto depende de la existencia de, al menos, la apariencia de un título válido sobre el derecho de custodia en el Estado de la residencia habitual del menor, es decir, por el ordenamiento jurídico del Estado en el que dichas relaciones se desarrollaban antes del traslado. Tomando en consideración los comentarios realizados por la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de derecho internacional privado y la práctica internacional en el cumplimiento del convenio, la invocación del derecho de la residencia habitual del menor debe ser leída en el sentido más amplio posible.³¹ Esto es, las fuentes de las que puede proceder el derecho de custodia que se pretende proteger son todas aquellas que puedan fundamentar una reclamación en el marco del sistema jurídico del Estado del que proviene la solicitud.

71. Al respecto, el apartado 2 del artículo 3 refiere que el derecho de custodia "puede resultar, en particular, de una atribución de pleno derecho, de una decisión judicial o administrativa, o de un acuerdo vigente según el derecho de dicho Estado", lo que indica que su construcción es enunciativa y no limitativa, implicando que pudieran existir otros títulos no recogidos en el texto. Ello deja ver que el tratado internacional favorece una interpretación flexible a las posibles fuentes del derecho de custodia.

72. La primera fuente a la que hace alusión el artículo es la ley, cuando establece que la custodia puede resultar de una atribución de pleno derecho.

cho vigente en el Estado en que el menor tenía su residencia habitual inmediatamente antes de su traslado o retención; y

"b) Cuando este derecho se ejercía de forma efectiva, separada o conjuntamente, en el momento del traslado o de la retención, o se habría ejercido de no haberse producido dicho traslado o retención.

"El derecho de custodia mencionado en a) puede resultar, en particular, de una atribución de pleno derecho, de una decisión judicial o administrativa, o de un acuerdo vigente según el derecho de dicho Estado."

³¹ Comentarios de la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, consultable en <http://www.incadat.com/index.cfm>. Véanse también los puntos 64 a 74 del Informe Explicativo de Dña. Elisa Pérez-Vera, de la Conferencia de La Haya en Derecho Internacional Privado.

Este punto es importante en tanto en la mayoría de los casos en los que un menor es trasladado, aún no se ha dictado una resolución respecto de su custodia, lo cual no quiere decir que el progenitor desposeído no encuentre protección a su derecho.³² La segunda fuente de derecho de custodia prevista en el artículo 3 es una resolución judicial o administrativa. Toda vez que el convenio no añade ninguna precisión, el término "resolución" debe entenderse en términos amplios, y no circunscrita a ser dictada por los tribunales del Estado de residencia habitual del menor, sino que también puede serlo por los de un tercer Estado. En otras palabras, debe bastar que la resolución sea considerada como tal por el ordenamiento jurídico del Estado de residencia habitual, esto es, que presente las *características mínimas* para poner en marcha un procedimiento para su homologación o reconocimiento, como lo dispone el artículo 14 del convenio, analizado líneas arriba. En tercer y último lugares, de conformidad con el artículo 3, el derecho de custodia puede resultar de "un acuerdo vigente según el derecho de dicho Estado", lo que puede consistir en una simple transacción privada, mientras que no esté prohibida por dicho orden jurídico. En las tres hipótesis previstas por el artículo 3, lo crucial es que el convenio no pretende determinar a quién corresponderá en el futuro la custodia del menor, sino simplemente evitar que un cambio de circunstancias introducido unilateralmente por una de las partes violente el derecho de custodia ejercido de forma efectiva, ya sea separada o conjuntamente.

(ii) Ejercicio efectivo de la custodia

73. El segundo elemento que caracteriza a las relaciones protegidas por el convenio es que el derecho de custodia presuntamente violado sea ejercido de forma efectiva por su titular. Esta precisión introducida en el mismo artículo 3 limita el ámbito de aplicación del tratado internacional, pues no basta ser el titular del derecho de custodia, sino que es necesario su ejercicio, lo que implica el análisis de una situación *de hecho*.³³

74. De conformidad con lo expuesto, esta Primera Sala advierte que, en el caso, sí se encuentra actualizado el supuesto de un traslado y retención ilícitos de la menor por el quejoso, toda vez que (i) se produjo una infracción de un derecho de custodia atribuido a la progenitora mediante un acuerdo entre las partes ante la jurisdicción estadounidense; y, (ii) tal derecho se habría ejerci-

³² Punto 68 del Informe Explicativo de Dña. Elisa Pérez-Vera, de la Conferencia de La Haya en Derecho Internacional Privado.

³³ Sobre la discusión que ha tenido esta fracción en la Conferencia de La Haya, en relación con la carga de la **prueba** del ejercicio efectivo de la custodia, véanse los puntos 73 y 74 del Informe Explicativo de Dña. Elisa Pérez-Vera, de la Conferencia de La Haya en Derecho Internacional Privado.

do de no haberse producido el traslado. Se llega a tal determinación a partir del análisis del convenio denominado "Plan Temporal de Crianza" como título válido del derecho de custodia que en el procedimiento de origen se estimó infringido, ya que su validez no fue eficazmente cuestionada por el quejoso, como se verá a continuación:

75. En efecto, de las constancias que obran en el expediente, se desprende que ***** y ***** celebraron un acuerdo el catorce de febrero de dos mil trece ante el Tribunal Superior de Washington para el Condado de King, en el que, a propuesta de la progenitora, establecieron un "Plan Temporal de Crianza" en relación con la hija que tienen en común. Como quedó asentado en el relato de antecedentes, en el mencionado plan se precisó un esquema intercalado para el año de dos mil trece, donde las partes debían compartir el tiempo de residencia con la menor, quien residiría algunos meses en Seattle con su madre y otros meses en México con su padre. Asimismo, en el cuerpo del convenio –ordenado, juzgado y decretado por el tribunal estadounidense, como indica el propio documento– se estableció que, en tanto la mayor parte del tiempo la menor residiría con la madre, a ella se le otorgaría la custodia "solamente en lo relativo a las demás legislaciones estatales y federales que requirieran la designación o determinación de la custodia",³⁴ y que "los Estados Unidos es el país habitual de residencia de la menor y el rehusarse a regresar a la menor a los Estados Unidos por parte de cualquiera de los padres será considerado como no correcto a la luz de la convención. ..."³⁵

76. Como una de las posibles fuentes del derecho de custodia, el convenio denominado "Plan Temporal de Crianza" constituye un título válido conforme al orden jurídico del Estado solicitante, en tanto encuentra su fundamento en el *Revised Code of Washington*, capítulos 9.181, 9.187 y 9.194 del título 26 (*Domestic Relations*), legislación que prevé que las autoridades jurisdiccionales correspondientes tienen la facultad de emitir resoluciones sobre los planes de crianza temporales y permanentes propuestos por las partes. En tal sentido, no cabe duda que, al incumplir con el acuerdo referido –esto es, al no haber regresado a la niña a su residencia habitual en el mes de julio de dos mil trece–, el quejoso actualizó un traslado y retención ilícitos respecto de su menor hija, en términos del Convenio de La Haya.

77. No resulta oponible a esta conclusión lo manifestado por el quejoso, en el sentido de que la residencia habitual de la menor no era Estados Unidos

³⁴ Plan Temporal de Crianza, punto 3.12 sobre "Otorgamiento de la custodia".

³⁵ *Idem*, sección VI, "Otras previsiones", "Viajes al extranjero".

sino México, por haberse actualizado su permanencia por más de seis meses en nuestro país, donde él, como progenitor, le había procurado a la menor un ambiente familiar favorable, y porque es el Estado de Baja California donde se estableció el último domicilio conyugal. Tales aseveraciones resultan **infundadas**, ya que si bien es cierto que la menor ha vivido la mayor parte de su vida en México –como lo han reconocido las partes y las autoridades jurisdiccionales mexicanas–, tras su ruptura familiar, los progenitores acordaron que su residencia habitual sería en los Estados Unidos, y si bien es verdad que, de conformidad con el propio "Plan Temporal de Crianza", el quejoso tenía derecho a estar con la menor en los meses de mayo a junio en nuestro país, tal condición no tiene la fuerza normativa de variar la residencia habitual de la niña. En otros términos, si bien la menor podía trasladarse por periodos intercalados entre las residencias de sus padres, según el convenio firmado por ambos, solamente una de ellas podría considerarse como habitual, y ese lugar es la residencia de la progenitora en los Estados Unidos de América.³⁶

78. Por la misma razón, resulta irrelevante para efectos de la presente controversia que el último domicilio conyugal estuviera establecido en el Estado de Baja California, en nuestro país, en tanto la única determinación a la que se llegó en este juicio fue que se violó el derecho de custodia legalmente acordado por las partes el catorce de febrero de dos mil trece.

79. Ahora bien, el quejoso denuncia en los últimos párrafos de su demanda de amparo –sintetizado en el párrafo **31.16**– que para suscribir el convenio en cuestión fue amenazado por la tercero interesada con no volver a ver a su hija, además de que el documento no fue ratificado. Esta Primera Sala advierte que tal planteamiento fue analizado por la Sala responsable en la sentencia impugnada. Al respecto, la Magistrada sostuvo que tal coacción no se encuentra

³⁶ Del análisis de la jurisprudencia comparada, se advierte que en algunos contextos se ha llegado a la conclusión de que pueden surgir situaciones en las que una persona tenga residencia habitual en más de un lugar en un momento dado (Clive E. M., *The Concept of Habitual Residence*, *Juridical Review* (1997), p. 137.), o que el mero paso del tiempo pueda actualizar una residencia habitual. Sin embargo, en la práctica internacional diversos tribunales han sostenido que los menores pueden tener una sola residencia habitual (Canadá, *SS-C c GC, Cour supérieure (Montréal)*, 15 août 2003, no. 500-04-033270-035, [Cita INCADAT: HC/E/CA916]; *Wilson v. Huntley* (2005) A.C.W.S.J. 7084; 138 A.C.W.S. (3d) 1107 [Cita INCADAT: HC/E/CA 800]; Reino Unido, *Re V. (Abduction: Habitual Residence)* [1995] 2 FLR 992 [Cita INCADAT: HC/E/UKe 45]. En este sentido, el grupo de expertos de la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado ha precisado que la variación de las circunstancias fácticas de cada caso complican la determinación general sobre el término "residencia habitual", ya que los traslados del menor pueden ser espontáneos, estar previstos en un acuerdo, tener fechas ciertas o inciertas, etcétera. Véase el comentario del grupo de expertos de la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado sobre el caso *Re R. (Abduction: Habitual Residence)* [2003] EWHC 1968 INCADAT ReferenceHC/E/UKe 580.

acreditada en autos, por lo que no podría demeritar el derecho de su contraparte, máxime si esas excepciones no se hicieron valer en el procedimiento de origen. Toda vez que tales consideraciones no han sido combatidas por el quejoso, su argumentación –meramente reiterativa– debe calificarse como **inooperante**. Resulta aplicable, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 85/2008, de esta Primera Sala de la Corte, de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA."³⁷

80. Finalmente, respecto del argumento del quejoso sobre la actualización de la excepción prevista en el artículo 13 del Convenio de La Haya por existir un grave riesgo para la menor de que su retorno la exponga a un peligro grave físico o psíquico, esta Primera Sala estima necesario hacer varias precisiones:

81. En primer lugar, contrariamente a lo afirmado por el quejoso, en el sentido de que ante indicios de que su menor hija pudiera estar en riesgo al cuidado de su progenitora, las autoridades jurisdiccionales debieron actuar oficiosamente para recabar más pruebas y ordenar diligencias, en lugar de limitarse a sostener que los medios de convicción aportados eran insuficientes –según se sintetizó en el párrafo **31.3**–, debe tenerse presente que la actualización de las excepciones previstas en el artículo 13 del convenio a la regla general de restitución corresponde demostrarla plenamente a quien se opone al retorno. En otros términos, la carga de la prueba recae en el sustractor, pues existe una presunción de que el interés superior del menor es protegido mediante la resti-

³⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 144, de texto: "Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado reiteradamente que una de las modalidades de la inoperancia de los agravios radica en la repetición de los argumentos vertidos en los conceptos de violación. Al respecto, conviene aclarar que si bien una mera repetición, o incluso un abundamiento en las razones referidas en los conceptos de violación, pueden originar la inoperancia, para que ello esté justificado es menester que con dicha repetición o abundamiento no se combatan las consideraciones de la sentencia del Juez de Distrito. Este matiz es necesario porque puede darse el caso de que el quejoso insista en sus razones y las presente de tal modo que supongan una genuina contradicción de los argumentos del fallo. En tal hipótesis la autoridad revisora tendría que advertir una argumentación del Juez de amparo poco sólida que pudiera derrotarse con un perfeccionamiento de los argumentos planteados *ab initio* en la demanda. Sin embargo, también puede suceder que la repetición o abundamiento de los conceptos de violación no sea más que un mero intento de llevar sustancia a la revisión, siendo que las razones sostenidas tanto en los conceptos de violación como en los agravios ya fueron plenamente respondidas por el juzgador. En estos casos, la autoridad revisora debe cerciorarse de que el fallo recurrido presenta una argumentación completa que ha contestado adecuadamente todos los planteamientos de la demanda de amparo, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo, para estar en aptitud de declarar la inoperancia de los agravios al concluir que aun cuando el recurrente intenta abundar o profundizar sus conceptos de violación, con ello no combate la *ratio decidendi* del fallo recurrido."

tución a su lugar de origen. Lo anterior no debe ser leído como una renuncia de las autoridades jurisdiccionales a sus facultades probatorias y a la posibilidad de dictar medidas para mejor proveer en aras de descubrir la verdad y proteger el interés superior del menor, pero sí debe existir claridad respecto de a quién corresponde demostrar las excepciones a la regla general de restitución inmediata. Resulta aplicable la tesis 1a. XXXVIII/2015 (10a.), de título y subtítulo: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO DE LA HAYA NO SE ENCUENTRAN SUJETAS A NINGUNA CONDICIÓN TEMPORAL, PERO CORRESPONDE AL PADRE SUSTRACTOR PROBAR PLENAMENTE SU ACTUALIZACIÓN."³⁸

82. De lo anterior se desprende que el quejoso tenía la carga de la prueba de demostrar que efectivamente existía un riesgo grave de que la restitución de la menor la expusiera a un peligro grave físico o psíquico, lo cual no logró demostrar. Esta Primera Sala coincide con la Sala responsable, en el sentido de que no basta acreditar que el quejoso es apto para cuidar de la menor y que ha provisto diligentemente sobre su salud, esparcimiento y educación, en tanto no corresponde en este juicio pronunciarse sobre quién debe ejercer el derecho de guarda y custodia, sino que la litis se centra en definir si hubo en la especie un traslado y retención ilícitos, lo que ya se concluyó que efectivamente aconteció. La pregunta siguiente es si obra en el material probatorio algún elemento que acredite plenamente que la restitución de la menor implica un riesgo grave para su integridad física o psíquica. Como se adelantó, este órgano jurisdiccional estima que la respuesta es **negativa**.

83. En efecto, el quejoso aduce que la tercero interesada sigue una vida de promiscuidad, fiestas y alcohol y que se embarazó de tercera persona, por lo que señala que lo mejor para su menor hija es regresar a nuestro país. Esta Primera Sala estima que, al margen de que lo narrado por el quejoso no encuentra respaldo en el material probatorio que obra en el expediente –salvo que la progenitora estaba encinta al momento del divorcio–, lo cierto es que suponiendo sin conceder que sí lo tuviera, tal circunstancia no puede ser considerada como una situación de **grave riesgo** en términos del Convenio de La Haya.³⁹ Como se ha insistido a lo largo de esta ejecutoria, el objetivo fundamental de este tratado internacional se asienta en el rechazo unánime del

³⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1421 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas».

³⁹ De manera orientadora, resulta útil tomar en consideración que tanto la Oficina Permanente de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, como diversos tribunales alrededor

fenómeno de los traslados ilícitos de menores, por lo que los tribunales del Estado requerido deben evitar sustituirse en la jurisdicción de la residencia del menor. En la medida en que no es nuestra labor resolver respecto al fondo del derecho de custodia, la excepción prevista en el artículo 13, inciso b), del convenio debe interpretarse restrictivamente y con un baremo lo suficientemente elevado como para que un mero alegato sobre el estilo de vida del titular del derecho de custodia, cuyo impacto negativo en el menor no ha sido siquiera referido, no se erija como un "peligro grave físico o psíquico" o como "una situación intolerable" en los términos planteados por el tratado internacional. En esa lógica, serán las autoridades de la residencia habitual de la menor las que estén mejor situadas para resolver sobre los derechos de custodia y visita.

84. Con base en lo anterior, esta Primera Sala estima que no se encuentra demostrada fehacientemente en el caso la excepción prevista en el artículo 13, inciso b), del Convenio de La Haya y que –como bien lo determinó la autoridad responsable– los elementos de convicción aportados en relación con la aptitud del quejoso para cuidar a la niña, así como las conductas imputadas a la tercero interesada no son suficientes para acreditar que esté en riesgo la integridad física o psíquica de la menor.

85. En virtud de lo expuesto, toda vez que los conceptos de violación formulados por el quejoso han sido calificados como inoperantes, por un lado, e infundados, por el otro, y al no advertirse queja deficiente qué suplir, debe negarse el amparo solicitado.

VIII. Decisión

86. Ante lo inoperantes, por una parte, e infundados, en otra, de los conceptos de violación esgrimidos por la parte quejosa, se impone negar el amparo solicitado.

del mundo han entendido que, en ocasiones, la excepción del artículo 13(1)(b) se invoca, no respecto a un riesgo específico para el menor, sino en relación con la situación imperante en el Estado de residencia habitual. Por ejemplo, en la sentencia de apelación *Friedrich Vs. Friedrich*, 78 F.3d 1060 (6th Cir. 1996) en Estados Unidos, el tribunal determinó que sólo podía actualizarse un riesgo grave en términos de la convención cuando el retorno pudiera exponer al menor a un peligro inminente, por ejemplo, si se restituyera al menor a una zona de guerra. De igual manera, en un caso resuelto por los tribunales franceses en los que la parte sustractora argumentó que el regreso de los menores a su residencia habitual en México implicaba una situación de riesgo grave, dado a la contaminación y violencia en el país, se consideró que ello no tenía el alcance de actualizar la excepción del artículo 13 y que podrían utilizarse cuando se tratara la cuestión de fondo de la custodia, pero no constituían prueba suficiente de riesgo grave. CA Rennes, 28 junio 2011, No. de Rg. 11/02685 [Referencia INCADAT: HC/E/FR 1129].

87. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

ÚNICO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** contra la sentencia dictada el tres de octubre de dos mil catorce por la Segunda Sala Unitaria en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California Sur en el toca civil *****.

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 unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), quienes se reservan su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II y 13, fracción IV, 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 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO DE LA HAYA NO SE ENCUENTRAN SUJETAS A ALGUNA CONDICIÓN TEMPORAL, PERO CORRESPONDE AL PADRE SUSTRACTOR PROBAR PLENAMENTE SU ACTUALIZACIÓN. Un grupo

de excepciones extraordinarias a la regla general de restitución inmediata podemos encontrarlo en el artículo 13 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en donde se establecen las siguientes hipótesis, a saber: **(i)** si la persona que se opone a la restitución demuestra que la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia o posteriormente aceptó el traslado o retención; **(ii)** si la persona que se opone a la restitución demuestra que existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o lo ponga en una situación intolerable; o **(iii)** si se comprueba que el propio menor se opone a la restitución. Al respecto, se considera importante destacar que, a diferencia de aquella establecida en el artícu-

lo 12, estas excepciones no se encuentran sujetas a una condición temporal de ningún tipo, por lo que pueden ser alegadas en cualquier momento del procedimiento de restitución. Sin embargo, al igual que sucede con la causal relativa a la integración al nuevo entorno familiar, esta Primera Sala considera que se trata de excepciones claramente extraordinarias y que la carga de la prueba para demostrar plenamente su actualización recae exclusivamente en quien se opone a la restitución del menor, pues existe una presunción de que el interés superior del menor es protegido mediante la restitución a su lugar de origen.

1a./J. 6/2018 (10a.)

Amparo directo en revisión 4465/2014. 14 de enero 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, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 151/2015. 8 de julio 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: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo directo en revisión 1564/2015. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Amparo directo en revisión 5669/2015. 13 de abril de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Amparo directo 29/2016. 15 de febrero de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quienes reservaron su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.

Tesis de jurisprudencia 6/2018 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 5669/2015, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas y en la página 809 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO DE LA HAYA NO SE ENCUENTRAN SUJETAS A ALGUNA CONDICIÓN TEMPORAL, PERO CORRESPONDE AL PADRE SUSTRACTOR PROBAR PLENAMENTE SU ACTUALIZACIÓN.

SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. PARA QUE OPERE LA CAUSAL DE EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 12 DEL CONVENIO DE LA HAYA ES INDISPENSABLE QUE HAYA TRANSCURRIDO MÁS DE UN AÑO ENTRE LA SUSTRACCIÓN Y LA SOLICITUD DE RESTITUCIÓN.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5669/2015, 13 DE ABRIL DE 2016. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: MERCEDES VERÓNICA SÁNCHEZ MIGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción III, inciso a), 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, emitido el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno del mismo mes y año, toda vez que el presente recurso se interpone en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo que tiene como antecedente mediato un juicio de restitución de menores, cuya materia en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, corresponde a la especialidad de esta Sala y, su resolución no requiere la intervención del Tribunal Pleno.

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

El recurso de revisión planteado por la parte quejosa fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley de Amparo, pues de las constancias de autos se advierte que la sentencia dictada por el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, **fue**

notificada personalmente, el lunes uno de junio de dos mil quince,¹⁰ surtiendo efectos el día hábil siguiente, es decir, el **martes dos**, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo.

Así, el plazo de diez días que señala el artículo 86 de la Ley de Amparo, corrió **del miércoles tres al martes dieciséis de junio de dos mil quince**, sin contar en dicho plazo los días seis, siete, trece y catorce del mismo año, por ser inhábiles, conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En tales condiciones, dado que de autos, se desprende que el recurso de revisión fue presentado ante el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, el **dieciséis de junio de dos mil quince**, resulta evidente que se interpuso oportunamente.¹¹

TERCERO.—**Legitimación.** ***** en encuentra legitimado para promover el presente medio de impugnación en nombre y representación de ***** por su propio derecho y en representación de su menor hija ***** quien compareció como quejosa en el juicio de amparo directo en que se emitió la sentencia recurrida y en la demanda de amparo que dio origen al juicio mencionado, lo designó como autorizado en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo, y esa designación fue reconocida de manera implícita en el proveído de fecha catorce de octubre de dos mil catorce.

CUARTO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** A fin de resolver sobre la procedencia y, eventualmente, sobre el fondo del presente asunto, se sintetizan a continuación los conceptos de violación expresados por la parte quejosa, las consideraciones del Tribunal Colegiado para negar el amparo y, finalmente los agravios expresados en el recurso de revisión.

I. Conceptos de violación.

- Considera que, la sentencia recurrida, transgrede los derechos humanos tutelados en los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Norma Fundamental, así como el 8, 19 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el 3o. en sus numerales 1, 2, el 9o., en sus apartados 1, 2 y 3, así como el 10 en su numeral 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas.

- Que mientras los derechos humanos contemplados en la Carta Magna no se suspendan, éstos deben respetarse, en especial, el derecho a una defensa

¹⁰ Cuaderno de juicio de amparo directo ***** , Foja 167.

¹¹ Toca 5669/2015. ***** Foja 3 como se advierte del sello fechador.

adecuada y a ser escuchado en juicio, por lo que la privación de derechos sólo es válida en estricto apego a las reglas del debido proceso legal, es decir, cuando el afectado tiene la oportunidad real de defensa, de manera que la afectación tenga como sustento un juicio en el que pudiera ejercer su derecho de defensa.

- Menciona que el hecho de confirmar el fallo recurrido evidencia una falta de cuidado en la protección de los derechos humanos porque en el caso, se está en presencia de una infante de cinco años de edad; y no se advirtieron diversas circunstancias que vulneran sus derechos al ordenarse el traslado a los Estados Unidos de Norteamérica.

- Que la restitución, se sustentó en un proceso judicial de custodia no compartida y divorcio, en el cual las quejas no tuvieron la oportunidad de defenderse, privando sus derechos en violación a sus prerrogativas de derechos constitucionales y convencionales, que ello es así porque no fueron llamadas a juicio en respeto a la garantía de audiencia y proceso legal, lo cual implica que la causa legal de la solicitud de traslado no es suficiente para que se ordene su regreso.

- Aduce que la solicitud de custodia no compartida y el divorcio tramitados en su contra, fueron seguidos sin su intervención, por lo que no tuvieron oportunidad de hacer valer su defensa plena y adecuada, transgrediendo sus derechos humanos constitucionales y convencionales, por tanto, la sentencia reclamada resulta ilegal, porque no se ejerció el control de constitucionalidad y de convencionalidad.

- Que con la orden de restitución, se privan sus derechos humanos que nacen del parentesco consanguíneo de madre e hija, basado en un proceso seguido a sus espaldas que concluyó en otorgar la guarda y custodia no compartida a favor del tercero interesado.

- Considera que de manera errónea se otorgó mayor jerarquía a un tratado internacional, –Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores–, por encima de nuestro texto Constitucional; de ahí que se vulnerara el artículo 1o. de la Constitución Federal, ello obedece a que la responsable obtuvo de diversos preceptos de tal pacto internacional los requisitos que la llevaron a ordenar la restitución de la infante, lo cual se inobservó, porque no se pueden aplicar tratados internacionales cuando se vulneren derechos fundamentales protegidos por la Constitución.

- Que la Sala responsable aplicó de manera ilegal la referida convención, al señalar que obliga al Estado requerido a devolver a los niños cuando acontece un traslado ilícito, porque persigue que no se violen las relaciones protegidas por el Estado requirente, es decir, tutela el derecho de custodia, estableciendo que para dilucidar si se vulneró el derecho de custodia, debe

analizarse si el derecho vigente en el Estado requirente ampara el derecho del restitutor, lo cual se evidenció con el Código Familiar del Estado de California y, por tanto, debe ordenarse la restitución.

- No obstante lo anterior, se advierte que el criterio sostenido en aplicar el tratado internacional al margen de las violaciones a los derechos humanos, toda vez que se argumenta que la restitución de la menor no redunde en un mayor perjuicio al de su entorno habitual, familiar y social, ni que se ponga en peligro su estado físico y psíquico, y que la condición de migratoria de ilegal en los Estados Unidos de Norteamérica, del tercero perjudicado no ponen en peligro a la menor ni en una situación intolerable.

- Que son inadmisibles los razonamientos de la responsable, porque se aparta de los principios de protección a los derechos humanos, pues en el caso, la menor tiene cinco años de edad y que no es discutible su vulnerabilidad.

- Con independencia de que se reunieran los requisitos que contempla la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores; no debe perderse de vista que ninguna resolución puede sustraerse de la protección más amplia a los derechos humanos, esto es, del principio pro persona.

- Se aplicó el pacto internacional en consulta por encima de la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos con lo cual se vulneraron los derechos a la no discriminación, a recibir trato igual y a ser privado de sus derechos, mediante juicio ante los tribunales establecidos, en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, lo que en la especie no aconteció, porque tales derechos no se respetaron en el proceso judicial en el cual se solicitó la custodia no compartida sin llamarlas a juicio.

- Considera que la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores es inconstitucional, porque permite el traslado de menores al extranjero, sin que se valore la protección de los derechos humanos en el sentido más amplio, de ahí que deba declararse inconstitucional la aludida convención, en la medida que el traslado de menores que contempla no cumple ni satisface la exigencia de proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a nuestro sistema normativo superior y el derecho internacional de los derechos humanos.

II. Consideraciones de la sentencia recurrida.

• En primer término, calificó de infundados los conceptos de violación en los que la parte demandada planteó la inconstitucionalidad de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores en razón de lo siguiente:

Los artículos 7, inciso f) y 13 de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, adoptada en la ciudad de la Haya, países bajos, el veinticinco de octubre de mil novecientos ochenta, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el seis de marzo de mil novecientos noventa y dos, respeta las garantías de audiencia y defensa previstas en los numerales 14 y 16 constitucionales, al establecer, por una parte, que las autoridades centrales deben colaborar entre sí y con otras competentes en sus respectivos Estados, con el propósito de iniciar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo con el objeto de conseguir la restitución del menor y, por otra, que la autoridad del Estado requerido que conozca de la solicitud respectiva no está obligada a ordenar tal restitución si la persona, institución u organismo que se opone a ello demuestra que se actualiza alguno de los supuestos a que se refiere el aludido artículo 13, de lo cual se sigue que tales dispositivos permiten a la parte que puede resultar afectada –y que, por tanto, se opone a la restitución– comparecer a alegar y demostrar lo que a su derecho convenga.

Agregó que la citada convención, hace referencia al procedimiento que puede seguirse de manera urgente ante la autoridad judicial o administrativa competente para lograr la restitución inmediata del menor que ha sido sustraído, sin embargo, únicamente, provee los lineamientos generales o básicos que deben observarse en aquél sin regularlo expresamente; de ahí que no haga referencia al medio de comunicación procesal (emplazamiento o citación) a través del cual debe informarse al sustractor de un menor del procedimiento que se sigue en su contra y sus consecuencias. Por tanto, ello no implica una vulneración al derecho fundamental de audiencia, pues al ser un tratado multilateral, cada Estado contratante tiene su propia normativa, por lo cual resulta conveniente que el procedimiento, se siga conforme a la prevista para cada Estado; no obstante, éste debe respetar el derecho de audiencia, pues de los artículos 7, inciso a), 12, 13 y 20 de la propia convención, se advierte que antes de tomar cualquier decisión sobre la restitución del menor, el sustractor debe ser escuchado, no sólo por respeto al derecho de referencia, sino porque, además, al atenderse el interés superior del menor, tal convención no desconoce que en algunas ocasiones su traslado o la negativa a restituirlo podría estar justificado.

Que tales numerales, prevén implícitamente el deber de dar intervención al sustractor para que comparezca a ese procedimiento, y tratar de llegar a una solución amigable que garantice la restitución voluntaria del menor y, en caso de no ser así, pueda oponerse a la restitución al ofrecer las pruebas conducentes para demostrar que ésta no es posible, entre otras cosas, porque: a) por el tiempo transcurrido el menor ya se integró a su nuevo medio; b) la persona, institución u organismo que tenía a su cargo el menor, no ejercía de manera efectiva el derecho de custodia en el momento en el cual lo sustrajeron;

c) la persona, institución u organismo que tenía a su cargo al menor había consentido o posteriormente consintió su traslado o retención; d) existe un grave riesgo de que la restitución del menor ponga en peligro su salud psicológica o emocional o de cualquier otra manera lo ponga en una situación intolerable; e) el propio menor se oponga a la restitución, cuando éste ha alcanzado un grado de madurez apropiado para tener en cuenta sus opiniones; y, f) los derechos fundamentales del Estado requerido en materia de protección de derechos humanos y las libertades fundamentales no lo permitan.

Apoyó tal determinación en las tesis emitidas por esta Primera Sala, que llevan por rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA" y "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. RESPETA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DEFENSA."

Manifestó que si bien es verdad que la Convención puntualizada no establece un recurso o medio de defensa, a través del cual puedan combatirse los actos de autoridad emitidos en el procedimiento que regula para lograr la restitución internacional de un menor; también lo es que las resoluciones emitidas en aquél pueden ser objeto de análisis a través del juicio de amparo, el cual constituye un recurso extraordinario de rápida y sencilla tramitación que puede lograr la restitución de los derechos humanos que se estimen vulnerados en las determinaciones o resoluciones emitidas en ese procedimiento y que constituyan el acto reclamado, por lo que tal instrumento internacional no vulnera el derecho fundamental de acceso a la justicia, en tanto que prevé un procedimiento que permite la posibilidad del recurso.

Expresó que la garantía de no discriminación que consagra el quinto párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, proscribiera cualquier distinción injustificada que derive del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; y desde esa perspectiva, la aplicación de tal pacto de derecho internacional, no implica la presencia de un trato discriminatorio o que se tratara de manera desigual a la quejosa; pues según se explicó, la convención permite la comparecencia del sustractor al procedimiento de restitución en igualdad de circunstancias que el solicitante, con el propósito de que proponga pruebas y deduzca lo que a su derecho convenga, por tanto la aludida convención se encuentra en armonía con el texto constitucional; y por tanto, la responsable ninguna obligación tenía de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad para declararla contraria a la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sobre todo porque

en la especie no se advierte la aplicación de normas que resulten inconstitucionales o inconvenionales; de ahí que no era factible inaplicar preceptos legales en ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad.

- Por otra parte, estimó que no era factible analizar la legalidad de procedimientos concernientes a la custodia de la menor, lo cual obedece a que la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, tiene como finalidad principal, garantizar la restitución inmediata del menor trasladado o retenido de manera ilícita hacia el Estado donde tenía su residencia habitual; y, por ello, mediante el procedimiento de solicitud de restitución busca reducir, en la medida de lo posible, el ámbito de competencia material de los Jueces del Estado en el cual el sustractor del menor ha buscado refugio, al disponer que ninguna decisión adoptada en el marco de la citada convención afectará el derecho de custodia.

- Mencionó que dado que en el acto reclamado no se privó a la peticionaria de los derechos a los que se refiere; habida cuenta que en tal resolución se especificó, que el pronunciamiento efectuado no comprende el fondo del derecho de custodia y visita; así también, en tal acto, se puntualizó que la hoy quejosa queda en aptitud de regresar con su menor hija al lugar donde tenían su domicilio; con el propósito de evitarle cualquier daño o para denunciarlo ante las autoridades competentes.

- Que contrario a la apreciación de la quejosa, no debe perderse de vista que el convenio de la Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, constituye un importante esfuerzo de la comunidad internacional para la protección de los menores de edad, de los efectos perjudiciales que puede ocasionar un traslado o retención ilícita en el plano internacional, al establecer procedimientos que permiten garantizar su restitución inmediata al Estado en el que tengan su residencia habitual. Así, es claro que el mencionado convenio, se erige como un instrumento para garantizar la tutela del interés del menor y el ejercicio efectivo del derecho de custodia.

- Concluyó en que resulta claro que es el principio del interés superior del menor el que inspira toda la regulación de sustracción de menores y constituye un parámetro para su aplicación; por tanto, el principio general previsto por el convenio de la Haya, en el sentido de que las autoridades del Estado receptor deben asegurar la restitución inmediata del menor sustraído, es acorde con el principio de interés superior del infante, previsto en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos tratados internacionales firmados y ratificados por nuestro país.

Lo anterior, porque existe una presunción de que este interés superior de los menores involucrados, se ve mayormente protegido y beneficiado, mediante el restablecimiento de la situación previa al acto de sustracción, es decir, mediante la restitución inmediata del menor en cuestión, salvo que quede plenamente demostrada –por parte de la persona que se opone a la restitución– una de las causales extraordinarias señaladas en los artículos 12, 13 y 20 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en cuyo caso es evidente que el derecho de un menor a no ser desplazado de su residencia habitual deberá ceder frente a su derecho a no ser sujeto a mayores afectaciones en su integridad física y psicológica, en atención al propio principio del interés superior del niño.

- Que tampoco debe perderse de vista que el artículo 4o. de la Constitución Federal, en relación con el numeral 20 de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, revela que para el Estado Mexicano, la preferencia por la permanencia de un niño de corta edad con su madre no es un derecho fundamental y, por tanto, no puede ser invocado con base en el segundo precepto para negar la restitución del niño sustraído o retenido ilícitamente.

En primer lugar, porque en la resolución sobre la procedencia de la restitución no cabe hacer análisis alguno sobre el derecho de custodia; y en segundo lugar, el derecho fundamental, previsto en tal mandato constitucional es el de lograr el desarrollo integral del infante, sin que ahí se prevea como regla forzosa o exclusiva, que un menor de corta edad sólo podría alcanzarlo al lado de su madre, por lo que también es factible lograrlo junto a su padre, o algún otro familiar, según lo permita la ley.

- Agrega que la calidad migratoria del solicitante, no es una causa para negar la restitución de la menor; en la medida que el artículo 1o. de la Constitución Federal, previene que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, sin discriminación motivada por razón de raza, religión, origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, opinión, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Amén de que la aludida calidad migratoria no lleva a concluir, que la restitución de la menor la exponga a un peligro físico o psíquico o la ponga en una situación intolerable.

- Que durante el curso del procedimiento, la primigenia consideró indispensable conocer el sentir de la menor de edad, así como contar con el dictamen atinente; lo cual estimó con la premisa de que la infante tiene derecho a que se reciba su opinión, por conducto del personal experto en psicología.

Razón por la cual ordenó que se concedieran las facilidades necesarias a la psicóloga adscrita al juzgado, con el propósito de que recibiera la manifestación de la niña; así como también para que confeccionara su dictamen. El nueve de abril de dos mil catorce, se hizo constar que tal profesionalista efectuó la entrevista y estudio psicológico de la menor; mientras que al pronunciar sentencia, la Juez natural adujo que la opinión de la infante se encuentra en sobre cerrado, el cual se encuentra bajo resguardo. Sobre lo cual, la Sala responsable omitió pronunciarse cuando emitió la sentencia reclamada.

- No obstante, tal omisión no lleva a conceder la protección constitucional; habida cuenta que aun si la responsable valorara el resultado del estudio psicológico —el cual se tiene a la vista al extraerse del sobre cerrado en el cual se remitió—, ello no variaría el sentido de lo resuelto en la sentencia reclamada. Sin que sea el caso de revelar el contenido de tal análisis; lo cual se efectúa con el propósito de proteger el interés superior de la menor, al mantenerla ajena a la controversia que actualmente existe entre sus progenitores.

III. Agravios. La parte recurrente en esencia hace valer lo siguiente:

- En su **primer agravio** se duele de una incorrecta interpretación del artículo 4o. constitucional aunado a que se consideró ilegal que la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, se encuentra en armonía con el texto constitucional y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin embargo, no existen razones suficientes que lo sustenten.

- Que del fallo recurrido, se advierte la consideración encaminada a que la convención, respeta las garantías de audiencia y defensa, tuteladas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, porque desde que dio inicio el procedimiento tenía permitido oponerse a la restitución de la menor con la acreditación de la excepción que prevé el numeral 13 de dicho instrumento internacional, como lo es que *"existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable"* no obstante, ello de nada sirvió, porque aun y que ofreció pruebas y testimonios para acreditar que la solicitud de restitución transgrede el interés superior de la menor, consagrado en el artículo 4o. de la Norma Fundamental, así como los derechos humanos y fundamentales de la ahora quejosa, existe un grave riesgo de que se ponga en peligro la salud psicológica y emocional de su hija, derivado del hecho de que su progenitor es un hombre violento, consume drogas y obligó a la madre a prostituirse.

- Considera que el significado de "interpretación" dado al interés superior del menor, implica que se otorgue la máxima protección en defensa de su

desarrollo, respeto de sus derechos y a su dignidad, criterios que deben prevalecer en la aplicación de las normas relativas a la vida de todo niño; y es en ese sentido que aun y cuando la Norma Fundamental coloca en un plano superior dicho interés es que la restitución no debe ser concedida puesto que ello evitará que se ponga ante un peligro e incertidumbre.

- Expresa que al Tribunal Colegiado, le corresponde valorar el acervo probatorio, incluso presuntivamente, que demuestre que se pone en peligro el interés superior de la menor, puesto que no es cierto que éste se proteja mediante la restitución ordenada.

- Aduce que la Juez de origen no optó por contar con mayores elementos para resolver, con todo y que hizo notar las razones de su oposición, sino que existen testimonios coincidentes, reportes psicológicos, así como la propia opinión del agente del ministerio que también se opuso, lo cual no fue suficiente para advertir el riesgo que implicaba restituir a la menor en las condiciones mencionadas.

- Menciona que si bien la convención pretende que la restitución de los menores sustraídos de manera ilegal sean protegidos, también lo es que debe valorarse que cuando ello resulte inconveniente al poner en peligro a la menor, entonces cobra relevancia el hecho de que la quejosa tiene dificultad de acceso a los Estados Unidos de Norteamérica.

- En el **segundo agravio** menciona que es desafortunado que el órgano colegiado sostenga que la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores no violenta los derechos humanos de la madre y de la menor, al permitir que sean separadas por tiempo indefinido y que sus derechos naturales de convivencia, cuidados y ayuda que nacen de toda relación madre e hija sean suprimidos, como acontece en la especie, máxime que la madre no sólo carece de recursos económicos suficientes para trasladarse a aquel país, sino además que tiene nulas posibilidades de obtener una visa para defender sus derechos.

- Por ello, considera que la convención mencionada impide que sus derechos de convivencia sean respetados por lo que transgrede los derechos humanos constitucionalmente consagrados, lo cual debe ser reparado con la negativa de restituir la menor hasta en tanto no se garanticen sus derechos.

- Que la convención señalada es omisa por no contemplar las causas para negar la restitución de menores, la debida valoración de las causas que originan la sustracción de los menores ilegalmente, como en el caso que acontece, toda vez que resulta innegable que algunas sustracciones pueden estar

justificadas en causas por demás válidas, que por sí mismas deben prohibir que se restituya al menor a su lugar de origen en estricta protección del menor.

- Por tanto, se ha olvidado que detrás de las causas que propician la sustracción de un menor, puede estar justificada esa decisión, ya que ello no acontece entre parejas que conviven y cohabitan civilizadamente y con respeto, sino que normalmente ocurre por la violencia que infiere o ejerce uno contra el otro o ambos entre sí.

- Que está demostrado que la madre en un intento de protegerse de las agresiones por parte de su esposo, tomó la decisión de abandonar el país donde vivía en condición de ilegal, pero como es natural, tenía que hacerlo con su menor hija a costa de lo que fuere, máxime que ésta desconocía las consecuencias legales de sustraer ilegalmente a su hija de aquel país, seguramente que lo contrario pudo ser de peores consecuencias si no atiende a su instinto de defensa de ponerse a salvo, donde su propio estado de indefensión le indicó que debía ponerse a salvo con su mejor hija.

- Que la convención referida debe ajustarse, conforme a las exigencias de protección a los derechos humanos de las quejas, ya que nos encontramos ante un instrumento de carácter internacional que fue suscrito mucho antes de las reformas a los derechos humanos que contempla el artículo 1o. Constitucional.

QUINTO.—Requisitos indispensables para la procedencia del recurso. Una vez que se conocen las cuestiones que se estiman necesarias para resolver el presente asunto, atendiendo a la problemática jurídica que se debe dilucidar, la cual fue precisada en el considerando cuarto de esta ejecutoria, en primer término, se debe establecer si el recurso de revisión que nos ocupa es o no procedente.

Para ese efecto, se debe tener presente que el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión **en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando**

hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. **La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."**

En la exposición de motivos de la reforma que dio origen a la redacción del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el seis de junio de dos mil once, se señala que entre los objetivos de la reforma, se persigue fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución, a fin de que pueda concentrarse en la resolución de aquellos asuntos que revistan la mayor importancia y trascendencia para el ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.¹²

De esta manera, la Ley de Amparo aplicable, en el numeral conducente establece:

"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

¹² En la exposición de motivos mencionada se indica, entre otras cosas, lo siguiente:

"Siendo la idea eje de la reforma, como lo afirma su exposición de motivos, la de perfeccionar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como supremo intérprete de la Constitución y asignar a los Tribunales Colegiados de Circuito el control total de la legalidad en el país.

"Estas fueron las reformas que habilitaron y fueron el antecedente directo para la transformación estructural del Poder Judicial de la Federación, efectuado en la reforma de diciembre de 1994, de donde resultó la organización competencial y estructura actual de los órganos que lo integran. Esta última reforma no es, entonces, una modificación aislada, sino una más en una línea continua y sistemática de modificaciones con las mismas ideas fundamentales que se fueron gestando desde la década de los cuarentas en nuestro país y que le ha permitido una constante evolución y perfeccionamiento de la estructura y función de los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación.

"La reforma que aquí se presenta a los artículos 94 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se inscribe en esta lógica, la de fortalecer y perfeccionar la estructura del Poder Judicial de la Federación y consolidar a su órgano superior: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como un tribunal garante de nuestra Constitución que pueda concentrarse en la resolución de los asuntos de importancia y trascendencia para la totalidad del ordenamiento jurídico nacional y del Estado Mexicano en su conjunto.

"Lo anterior claramente debe pasar por el fortalecimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito y el reconocimiento de sus integrantes como conformadores efectivos de los criterios de interpretación de la legalidad. Este fortalecimiento debe ser, además, consistente con las anteriores reformas y con las ideas que las sustentan para lograr una consolidación adecuada del sistema en su totalidad y no como soluciones parciales y aisladas que no son consistentes con la evolución del sistema judicial mexicano."

" ...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

Lo anterior pone en claro que la procedencia del recurso de revisión en contra de las sentencias emitidas en los juicios de amparo directo es de carácter excepcional; y que, por ende, para su procedencia, es imprescindible que se surtan los siguientes requisitos:

1. Que en la sentencia recurrida se haya hecho un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o derecho humano establecido en algún tratado internacional de los que el Estado Mexicano sea Parte; o que habiéndose planteado expresamente uno de esos temas en la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado haya omitido pronunciarse al respecto, en el entendido de que se considerara que habrá omisión cuando la falta de pronunciamiento sobre el tema, derive de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia de los conceptos de violación efectuada por el Tribunal Colegiado;¹³ y,

2. Que el problema de constitucionalidad resuelto u omitido en la sentencia de amparo, sea considerado de importancia y trascendencia, según lo disponga el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sus acuerdos generales.

Con relación a este segundo requisito el Pleno de este Alto Tribunal emitió el Acuerdo General 9/2015, en el cual consideró que la importancia y trascendencia sólo se actualiza cuando:

i) El tema planteado permita la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o,

¹³ Esto es acorde con lo establecido en el Punto Tercero, inciso III del Acuerdo General 9/2015.

ii) Lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de algún criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el entendido de que el criterio en cuestión necesariamente deberá referirse a un tema de naturaleza propiamente constitucional, ya que de lo contrario, se estaría resolviendo en contra de lo que establece el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.

SEXTO.—Análisis de los requisitos de procedencia en el caso concreto. Atendiendo a los requisitos exigidos para la procedencia del recurso de revisión, esta Primera Sala estima que el presente medio de impugnación sí resulta procedente.

Se afirma lo anterior en razón de lo siguiente:

El análisis de la demanda de amparo permite advertir que la otrora quejosa además de inconformarse con la decisión de ordenar la restitución de la menor, por considerar que ésta ya en contra del interés superior de la infancia, también reclamó la inconstitucionalidad de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en virtud de que —a su decir— el traslado de menores que regula no cumple, ni satisface la exigencia de garantizar los "derechos humanos", concretamente el derecho de audiencia.

Ahora bien, de la lectura de la sentencia recurrida, se advierte que para responder las inconformidades vinculadas a la decisión que ordena la restitución del menor, el Tribunal Colegiado, interpretó el contenido de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, destacando de esa interpretación el tema relativo a las excepciones que ésta prevé en su artículo 13, mismas que en el caso, a la luz de las pruebas aportadas, consideró no acreditadas.

En el tema referente a la inconstitucionalidad reclamada, el Tribunal Colegiado después de exponer una serie de argumentaciones, concluyó que la aludida convención se encuentra en armonía con el texto constitucional; y que por tanto, la responsable ninguna obligación tenía de ejercer el control de constitucionalidad y convencionalidad para declararla contraria a la Constitución o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de que en la especie, no se advertía la aplicación de normas que resultasen inconstitucionales o inconventionales, de ahí que no era factible dejar de aplicar preceptos legales en ejercicio del control de constitucionalidad o convencionalidad.

Lo anterior demuestra que en el caso, se satisface plenamente el primero de los requisitos aludidos.

El segundo de los requisitos también se satisface, pues aunque esta Primera Sala ya ha señalado que la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, respeta el derecho de audiencia; y, además, también se ha pronunciado sobre la manera en que debe interpretarse el artículo 13 de la citada convención, lo cierto es que sobre esos temas aún no existe jurisprudencia.

Ahora bien, no pasa inadvertido que un asunto carece de importancia y trascendencia cuando los agravios se enfocan a cuestionar aspectos de legalidad, como lo son los vinculados a la valoración y eficacia de los medios de prueba, ya que por regla general, estos aspectos escapan a la materia del presente medio de impugnación, pues el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, es terminante al indicar que la materia del recurso de revisión en amparo directo debe limitarse a la decisión de cuestiones exclusivamente constitucionales.

En concordancia con lo anterior, esta Primera Sala ha señalado que la apreciación de las pruebas, aun en asuntos que involucren derechos de menores, constituye un tema de mera legalidad que escapa a la materia del presente medio de impugnación, en tanto que el determinar la veracidad de los hechos es una cuestión de apreciación y valoración que no implica, necesariamente, una afectación al interés superior del menor.

Al respecto emitió la jurisprudencia 1a./J. 72/2013 (10a.), la cual lleva por rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. LA APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS DONDE SE INVOLUCREN DERECHOS DE MENORES CONSTITUYE UN TEMA DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, NO ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN."¹⁴

¹⁴ "Décima Época

"Registro 2004253

"Primera Sala

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013

"Materia común

"Tesis 1a./J. 72/2013 (10a.)

"Página 296

"INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. LA APRECIACIÓN DE LAS PRUEBAS DONDE SE INVOLUCREN DERECHOS DE MENORES CONSTITUYE UN TEMA DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, NO ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN.—La apreciación de las pruebas en los casos donde se involucren derechos de los menores constituye un tema de legalidad, no susceptible de impugnarse en el juicio de amparo directo en revisión, pues determinar la veracidad de los hechos es una cuestión de apreciación y valoración que no implica, necesi-

No obstante, debe destacarse que en esa misma jurisprudencia, se reconoce que existen casos extraordinarios en donde para la apreciación de los hechos es relevante el interés superior del menor.

En tal virtud, la circunstancia de que los agravios expresados se vinculen a cuestiones probatorias, no es suficiente para considerar que el recurso que nos ocupa no es de importancia y trascendencia, pues no debe perderse de vista que la controversia del juicio natural gira en torno a una solicitud de restitución internacional de una menor; por tanto, lo que se decida al respecto, necesariamente tiene trascendencia en la vida de dicha menor, ya que esas pruebas se relacionan con las excepciones que prevé el artículo 13 de la citada convención para oponerse a la restitución; en tal virtud, como en el caso cobra plena aplicación el interés superior de la infancia previsto en el artículo 4o. constitucional, cabe formular la siguiente interrogante:

¿El caso a estudio, puede considerarse como una excepción de las que alude la jurisprudencia antes citada?

La respuesta es positiva, pues la recurrente señala que, en el caso no se atendió debidamente al interés superior de la menor al analizar las pruebas aportadas; y que en consecuencia, no se advirtió que en el caso se actualizaba una de las excepciones previstas en el artículo 13 de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

riamente, una afectación al interés superior del menor, ya que una cosa es determinar 'lo que es mejor para el menor', y otra establecer cuáles son las premisas fácticas de los casos donde se vean involucrados sus derechos. En tal sentido, sólo extraordinariamente en aquellos supuestos donde para la apreciación de los hechos sea relevante el carácter de menor del sujeto sobre el que recae la prueba, estará relacionado el interés superior del menor y será pertinente un análisis de constitucionalidad para establecer los parámetros que deben regir dicha valoración.

"Amparo directo en revisión 2539/2010. 26 de enero de 2011. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Ana María Ibarra Olguín y Arturo Bárcena Zubieta.

"Amparo directo en revisión 1136/2012. 30 de mayo de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente y Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; en su ausencia hizo suyo el asunto Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

"Amparo directo en revisión 1243/2012. 13 de junio de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

"Amparo directo en revisión 1843/2012. 17 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

"Amparo directo en revisión 3394/2012. 20 de febrero de 2013. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

"Tesis de jurisprudencia 72/2013 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintiséis de junio de dos mil trece."

Atendiendo a lo anterior, como el recurso que nos ocupa cumple con los requisitos de procedencia, se debe proceder al estudio de fondo del mismo.

SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Para una mejor comprensión del asunto, el estudio se divide en dos apartados, en el primero se analizarán los agravios vinculados a la inconstitucionalidad de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores; y en el segundo, se analizarán, los agravios vinculados con las excepciones que se derivan del artículo 13 de la citada Convención.

I. Agravios vinculados a la inconstitucionalidad de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

Como se adelantó, en la demanda de amparo, se reclamó la inconstitucionalidad de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores; no obstante, es importante destacar que la inconstitucionalidad reclamada sólo se vinculó al derecho de audiencia, pues a decir de la quejosa, la citada convención viola ese derecho, en tanto que en el caso concreto, la solicitud de restitución tiene como sustento un procedimiento de divorcio y custodia no compartida, seguido por el tercero interesado, en el cual no se le dio la más mínima intervención; y por ende, no tuvo oportunidad de ejercer el derecho a una defensa plena y adecuada en el citado procedimiento; de manera que al no advertirlo, se coloca al tratado internacional citado, por encima del Pacto Federal, violando con ello el artículo 1o. Constitucional.

Con relación a este tema, el Tribunal Colegiado fue terminante en señalar que la citada convención no viola el derecho fundamental de audiencia, porque prevé las bases suficientes para que la autoridad judicial o administrativa, que en auxilio de la autoridad central competente lleve a cabo el procedimiento de restitución, emplace al sustractor del menor, haciéndole de su conocimiento el alcance de ese procedimiento, la posibilidad que tiene de llegar a una solución amigable en la que puede permitir la restitución voluntaria del infante y, en su caso, las causas por las cuales puede negarse a su restitución inmediata, además de que reconoce la posibilidad que tiene de ofrecer las pruebas necesarias para acreditarlas.

Para apoyar esa determinación, invocó las tesis emitidas por esta Primera Sala, que llevan por rubro: "CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA," y "CONVENCIÓN SOBRE LOS

ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. RESPETA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DEFENSA."

Además, precisó que en el caso no se decidió la procedencia de la restitución de la infante, sobre la base de que la solicitud atinente se sustentara en un proceso judicial de custodia no compartida y divorcio, sino que se ordenó la restitución de la menor, bajo la premisa de que el solicitante ejercía el derecho de custodia de pleno derecho; y por tanto, no era indispensable que contara con una resolución o mandato judicial en el cual se otorgara la custodia.

Ahora bien, la lectura del escrito de agravios permite advertir que la ahora recurrente, no expone ningún argumento tendiente a desvirtuar las razones por las cuales el Tribunal Colegiado, consideró que la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no viola el derecho de audiencia.

Por tanto, lo decidido al respecto debe prevalecer, pues sobre el tema no se advierte queja deficiente que suplir.

Ello es así, pues sobre el tema el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito se limitó a aplicar las tesis en donde esta Primera Sala ya ha señalado que la convención citada, no transgrede la garantía de audiencia.

Tesis que esta Primera Sala reitera, a fin de integrar jurisprudencia, pues al respecto ha indicado lo siguiente:

"El derecho de acceder a la justicia, no sólo implica la posibilidad que tienen los gobernados de acudir ante tribunales imparciales e independientes previamente establecidos, solicitando que se imparta justicia al momento de resolver una controversia en la que participan planteando una pretensión o defendiéndose de ella, sino que además, conlleva la obligación que tiene el Estado de asegurar el buen funcionamiento de los mismos, a efecto de que en los plazos y términos que marcan las leyes, diriman sin costo alguno las controversias sometidas a su consideración.

"La exigencia prevista en el artículo 17 constitucional, en el sentido de que la justicia debe impartirse en los plazos y términos que marcan las leyes, constituye una medida de seguridad jurídica que resulta fundamental para el debido proceso, pues de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, los tribunales encargados de resolver las controver-

sias sometidas a su potestad, no sólo deben justificar a través de una adecuada fundamentación y motivación que la ley en que se sustentan la resolución de las controversias, es exactamente aplicable al caso, sino que además, por regla general esa ley tuvo que ser expedida con anterioridad al hecho que se juzga y ser de carácter general.

"No obstante, el hecho de que una ley de carácter general haya sido expedida con anterioridad al hecho que se juzga y sea la aplicable al caso no es suficiente para estimar satisfecho el debido proceso, pues para ello, **es preciso que esa ley permita dar cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento** y que además la autoridad se conduzca de tal manera que éstas sean acatadas.

"En efecto, sólo cuando se cumplen las formalidades esenciales del procedimiento, se puede considerar que la administración de justicia, resultante del derecho que permite acceder a ella, deriva de un debido proceso, pues estas formalidades, son las que garantizan a los gobernados el derecho de audiencia, que a su vez les permite tener una oportuna y adecuada defensa antes de que la autoridad encargada de resolver la controversia modifique su esfera jurídica a través de algún acto privativo.

"Ello es así, pues el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, permite que los gobernados tengan: 1) conocimiento del inicio del proceso y sus consecuencias, 2) la posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, 3) la oportunidad de alegar y 4) la posibilidad de recurrir la sentencia que dirima la controversia.¹⁵

¹⁵ Sobre el tema es orientadora la jurisprudencia P./J. 47/95, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, que dice:

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.—La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga 'se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento'. Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado."

"Ahora bien, aunque el cumplimiento de todas las formalidades es importante, **no se puede negar que el cumplimiento de la primera de ellas resulta indispensable para lograr una adecuada defensa**, pues del conocimiento del inicio del proceso y sus consecuencias, depende la manera en que el gobernado podrá concretar el resto de esas formalidades; por ello, el incumplimiento de la primera de esas formalidades, resulta ser una violación de mayor magnitud;¹⁶ sin embargo, se debe tener presente que de poco o nada sirve que se respete esta formalidad, si no se respetan las otras, pues de poco serviría al gobernado saber el inicio del proceso y sus consecuencias, si no tiene la posibilidad de ofrecer pruebas, alegar o recurrir las determinaciones que le resulten adversas.

"Así, esta Primera Sala ha considerado que el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, constituye un núcleo duro que debe respetarse inexcusablemente en todo proceso jurisdiccional.¹⁷

¹⁶ La afirmación relativa a que el incumplimiento de la primer formalidad esencial del procedimiento que permite a los gobernados tener conocimiento del inicio del proceso y sus consecuencias, es considerada una violación de mayor magnitud, se corrobora con el contenido de las siguientes jurisprudencias:

Jurisprudencia de la Tercera Sala de la otrora Suprema Corte de Justicia de la nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 163-168, julio a diciembre de 1982, Cuarta Parte, página 195, cuyo texto es el siguiente:

"EMPLAZAMIENTO. ES DE ORDEN PÚBLICO Y SU ESTUDIO ES DE OFICIO.—La falta de emplazamiento o su verificación en forma contraria a las disposiciones aplicables, **es la violación procesal de mayor magnitud y de carácter más grave, puesto que da origen a la omisión de las demás formalidades esenciales del juicio**, esto es, imposibilita al demandado para contestar la demanda y, por consiguiente, le impide oponer las excepciones y defensas a su alcance; además, se le priva del derecho a presentar las pruebas que acrediten sus defensas y excepciones y a oponerse a la recepción o a contradecir las probanzas rendidas por la parte actora y, finalmente, a formular alegatos y ser notificado oportunamente del fallo que en el proceso se dicte. La extrema gravedad de esta violación procesal ha permitido la consagración del criterio de que el emplazamiento es de orden público y que los Jueces están obligados a investigar de oficio si se efectuó o no y sí, en caso afirmativo, se observaron las leyes de la materia.

"Jurisprudencia 1a./J. 74/99, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 209, que dice:

"EMPLAZAMIENTO. LA INOBSERVANCIA DE LAS FORMALIDADES A QUE SE ENCUENTRA SUJETO, PRODUCE SU NULIDAD TOTAL.—El emplazamiento entraña una formalidad esencial de los juicios que salvaguarda, con la audiencia de las partes, la garantía del artículo 14 constitucional; por tanto, tratándose de un acto formal, debe cumplirse estrictamente con los requisitos establecidos por la ley de la materia, por consiguiente, en el caso de que se trate de varios demandados con un mismo domicilio y la diligencia se efectúa por separado con cada uno de ellos y se elaboran actas distintas o por separado, si en éstas se advierte que tal citación se practicó a la misma hora y el mismo día, es ilegal dado que se trata de un vicio en dicho emplazamiento **considerándose como la violación procesal de mayor magnitud que transgrede la garantía de audiencia**, independientemente de la fe pública de que goza el actuario, diligenciario o notificador que llevó a cabo dicha diligencia, ya que la fe pública del funcionario que la practicó no desvanece el vicio que contiene ese acto procedimental."

¹⁷ Tesis aislada 1a. LXXV/2013 (10a.), consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, materia constitucional, página 881,

"Así, teniendo en cuenta lo anterior, es dable afirmar que la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no viola el derecho de acceso a la justicia, en la vertiente relativa a que ésta se administre a través de un debido proceso en donde se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

"Lo anterior en razón de lo siguiente:

"La Convención de la Haya tiene como propósito luchar contra la sustracción internacional del menor, que encontrándose bajo la responsabilidad de una persona que ejerce sobre él un derecho legítimo de custodia, es sustraído ilícitamente del entorno familiar y social en que desarrolla su vida, por una persona que al formar parte de su núcleo familiar, tratará de obtener la custodia legal o material del mismo en el país al que lo ha trasladado, ya sea tratando de legalizar la situación ilícita que de hecho se ha creado con esa

cuyo contenido y precedente es: "DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.—Dentro de las garantías del debido proceso existe un 'núcleo duro', que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, mientras que existe otro núcleo de garantías que resultan aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. En cuanto al 'núcleo duro', las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la 'garantía de audiencia'; las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 47/95, de rubro: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.', sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es comúnmente identificado con el elenco mínimo de garantías que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Así, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso se identifican dos especies: la primera, corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; la segunda, resulta de la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de la misma naturaleza.

"Amparo en revisión *****. 10 de octubre de 2012. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez."

sustracción, acudiendo a las instancias judiciales correspondientes demandando su custodia, o simplemente reteniéndolo a su lado amparado en el vínculo familiar que existe entre ellos, pues en la mayoría de los casos, el sustractor es el padre o la madre del propio menor.

"Ante esta situación, la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, busca garantizar que el menor trasladado o retenido de manera ilícita en cualquiera de los Estados contratantes, sea restituido de manera inmediata al país en donde residía, esto no sólo con el propósito de velar porque los derechos de custodia y visita vigentes en uno de los Estados contratantes (que es en donde el menor tenía su residencia habitual), sean respetados por los demás Estados contratantes, **sino además con la finalidad inmediata de proteger el propio interés del menor, ya que busca regresarlo a su entorno habitual, que es en todo caso en donde se debe decidir a quién corresponde su custodia, por ser el lugar en donde se podrá analizar de manera más objetiva, que es lo que resulta más conveniente para él**, ello sin que la persona que se ve privada de su custodia a consecuencia de la sustracción, tenga que trasladarse a otro Estado para tal efecto, ya que ello redundaría en perjuicio del propio menor, lo cual sería inaceptable, pues la finalidad última de la convención, es proteger los intereses del menor que al haber sido sustraído de su residencia habitual, es quien resiente en mayor medida los perjuicios de la sustracción, ya que debido a ella, necesariamente se ve obligado a adaptarse a las nuevas condiciones culturales e incluso climáticas del país al que ha sido trasladado, asumiendo una nueva educación, nuevas amistades y en ocasiones hasta un nuevo idioma.

"Por esa razón, la lucha contra la sustracción internacional de menores, emprendida por los Estados signatarios de la convención, **busca ante todo proteger el interés superior del menor**, tan es así, que en el preámbulo de la propia Convención se establece lo siguiente:

"Los Estados signatarios de la presente Convención, profundamente convencidos de que los intereses del menor son de una importancia primordial para todas las cuestiones relativas a su custodia.

"Deseosos de proteger al menor, en el plano internacional, de los efectos perjudiciales que podría ocasionarle un traslado o una retención ilícita, y de establecer los procedimientos que permitan garantizar la restitución inmediata del menor al Estado en que tenga su residencia habitual, así como de asegurar la protección del derecho de visita,

"Han acordado concluir una convención a estos efectos, y convienen en las siguientes disposiciones:"

"Así, a fin de proteger el interés superior del menor ante una sustracción ilícita, cada uno de los Estados contratantes se comprometió a designar una autoridad central, encargada de dar cumplimiento de las obligaciones que impone la convención.

"En esa virtud, las solicitudes de restitución deben dirigirse a la autoridad central del Estado de que fue sustraído el menor, o la de cualquier otro Estado contratante, a fin de que ésta las transmita a la autoridad central competente del Estado a donde se considera que se encuentra el menor, quien a su vez adoptará todas las medidas necesarias para conseguir la restitución voluntaria del menor, sin embargo también **puede auxiliarse de las autoridades judiciales o administrativas competentes para iniciar de manera urgente un procedimiento que puede culminar con la orden de restituir de manera inmediata al menor.**

"Pese a lo anterior, la convención sólo da los lineamientos generales a que debe sujetarse ese procedimiento, pero no lo regula de manera expresa, pues de lo dispuesto en dicha convención, se advierte que si bien ésta hace referencia a un procedimiento que se puede seguir de manera urgente ante la autoridad judicial o administrativa competente para lograr la restitución inmediata del menor que ha sido sustraído, lo cierto es que sólo da los lineamientos generales o básicos que deben observarse en ese procedimiento, pero no lo regula de manera expresa, de ahí que efectivamente, en esa convención no se establece cuál es el medio de comunicación procesal (emplazamiento o citación) a través del cual se debe informar al sustractor el inicio de ese procedimiento y las consecuencias del mismo, ni tampoco establece los recursos de los que puede hacer uso, en caso de que alguna determinación emitida en él le sea adversa.

"No obstante, ello no implica que la convención de referencia viole el derecho de audiencia y de acceso a la justicia a que se refieren los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna.

"Se estima de esa manera, porque si bien es verdad que la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no regula la manera en que el sustractor del menor, debe ser emplazado o citado al procedimiento que se debe seguir ante las autoridades judiciales o administrativas competentes para la restitución del menor, ni establece cuáles son los medios de impugnación de los que puede hacer uso en caso de no estar conforme con las decisiones tomadas en el mismo, ello obedece al hecho de que al ser un tratado multilateral, en donde cada uno de los Estados contratantes tiene su propia normatividad, resulta conveniente que el procedimiento en cuestión se siga conforme a su propia normatividad, en el entendido de

que ésta, debe respetar el derecho de acceso a la justicia a través de un procedimiento en el que se respeten las debidas garantías.

"En efecto, aunque la convención mencionada no lo establece así, ello se sobre entiende, porque de acuerdo con el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, todo tratado en vigor, obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe, de manera que si a través de diversos tratados, como son la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁸ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁹ el Estado Mexicano se ha obligado a respetar el derecho de acceso a la justicia a través de un procedimiento en el que se respeten las debidas garantías, de ahí que, al menos por lo que hace al Estado Mexicano, el procedimiento a que alude la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, deberá respetar tales derechos, aun y cuando en ésta no se haga referencia expresa de los mismos.

"Por tal motivo, el hecho de que la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no haga referencia al

¹⁸ **Artículo 8. Garantías Judiciales.**

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter."

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."

¹⁹ **Artículo 14**

"1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las actuaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores."

medio de comunicación procesal a través del cual se debe emplazar o citar al sustractor, a efecto de informarle del procedimiento a que ésta alude para la restitución internacional del menor sustraído y las consecuencias del mismo, ni tampoco haga referencia a algún recurso a través el cual se puedan impugnar las decisiones emitidas en el mismo, de ninguna manera implica que la citada convención resulte violatoria de los derechos de audiencia y de acceso a la justicia a que se refieren los artículos 14, 16 y 17 de la Carta Magna.

"Además; el **derecho de audiencia, se encuentra implícitamente reconocido en la convención de referencia**, pues de lo dispuesto en los artículos 7, inciso c), 12, 13 y 20, se desprende que en las bases que se establecen para el desarrollo del procedimiento, se prevé el deber de dar intervención al sustractor del menor, a efecto de que comparezca a ese procedimiento, para en principio, tratar de llegar a una solución amigable que garantice la restitución voluntaria del menor, y en caso de no ser así, pueda oponerse a la restitución del menor, ofreciendo las pruebas conducentes a demostrar que la restitución que se persigue a través de ese procedimiento no es posible en virtud de que:

"a) El menor ya se integró a su nuevo medio;

"b) La persona, institución u organismo que tenía a su cargo el menor, no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue sustraído;

"c) La persona, institución u organismo que tenía a su cargo el menor, había consentido o posteriormente consintió su traslado o retención;

"d) Existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo ponga en peligro psíquico o de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.

"e) El propio menor se opone a la restitución, cuando éste ha alcanzado un grado de madurez apropiado para tener en cuenta sus opiniones.

"f) Los derechos fundamentales del Estado requerido en materia de protección de derechos humanos y las libertades fundamentales no lo permitan.

"De lo anterior se advierte que aunque la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no hace referencia expresa al medio de comunicación procesal a través del cual se debe informar al sustractor del menor, el procedimiento que se sigue en su contra

y las consecuencias del mismo, ésta de ninguna manera niega el derecho de audiencia del sustractor, pues por el contrario, parte de la base de que el procedimiento en cuestión debe respetar el derecho de acceso a la justicia que tiene el sustractor; y, que por ende, antes de tomarse cualquier decisión sobre la restitución del menor, el sustractor debe ser debidamente escuchado, pues precisamente atendiendo al interés superior del menor no desconoce que en algunas ocasiones el traslado del menor o la negativa de restituirlo podría estar justificado, de ahí que en ese sentido no puede considerarse que la convención mencionada, resulte violatoria del derecho de audiencia, pues por el contrario, **de su contenido se advierte, que las bases que da con relación al procedimiento, son suficientes, para de ellas derivar que la autoridad judicial o administrativa en auxilio de la autoridad central que resulte competente para llevar a cabo el procedimiento de restitución, tiene la obligación de emplazar al sustractor del menor, haciéndole de su conocimiento el alcance de ese procedimiento, la posibilidad que tiene de llegar a una solución amigable en la que puede permitir la restitución voluntaria del menor; y en su caso, las causas por las cuales se puede negar a la restitución inmediata del mismo, así como la posibilidad que tiene de ofrecer las pruebas necesarias para acreditarlas.**

"En esa virtud, es evidente que la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no viola la garantía de audiencia, a que alude la quejosa.

"Respecto a la conclusión antes alcanzada, resulta orientadora la tesis aislada 1a. XXXII/2007, sustentada por esta Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, febrero de 2007, página 634, que lleva por rubro: 'CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. RESPETA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DEFENSA.'²⁰

²⁰ El texto y precedente de la tesis invocada es el siguiente:

"CONVENCIÓN SOBRE LOS ASPECTOS CIVILES DE LA SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. RESPETA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DEFENSA.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en todo procedimiento deben respetarse las formalidades esenciales que garanticen a los gobernados una defensa adecuada y oportuna, para lo cual es necesario que se notifique su inicio, que se dé la oportunidad de alegar, ofrecer y desahogar pruebas, y que se dicte la resolución procedente. En congruencia con lo anterior y del análisis relacionado de los artículos 7o., inciso f), y 13 de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1992, se concluye que este ordenamiento respeta las garantías de audiencia y defensa previstas en los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Estas consideraciones fueron sostenidas por esta Primera Sala al resolver el **amparo en revisión 150/2013**.²¹

Ahora bien, no pasa inadvertido, que para sustentar el alegato referente a que la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, viola la garantía de audiencia, la otrora quejosa, señaló que el procedimiento de restitución tuvo como base un procedimiento de divorcio, así como de guarda y custodia no compartida, en el cual no se le dio la oportunidad de defensa; no obstante, este argumento tal y como lo sostuvo el Tribunal Colegiado, es infundado y, al respecto, tampoco se advierte queja deficiente que suplir, en virtud de que, si bien es verdad que quien solicita la restitución del menor, después de la sustracción presentó una solicitud de divorcio, en donde además solicitó la custodia legal y física no compartida de su hija, solicitud respecto de la cual se formó el caso *****; en el cual se decidió que el solicitante (padre de la menor) tendría la custodia legal y física temporal de la menor; también lo es que la solicitud de restitución no tiene como base esa decisión, sino el hecho de que conforme al Código Familiar de California, al momento de la sustracción, el padre y la madre de la menor tenían los mismos derechos de custodia sobre la menor.²²

Además, al respecto es importante destacar que la autoridad central informó lo siguiente:

"Debemos aclarar que en California se acostumbra que el padre o madre víctima de la sustracción –bien sea una sustracción doméstica o internacional– acuda a la autoridad judicial para obtener una orden de custodia sobre el menor sustraído, como paso preliminar para gestionar la sustracción. Estas órdenes son provisionales y usualmente emitidas ex parte; no impiden que ambos padres litiguen la cuestión de fondo del derecho de custodia

al establecer, por una parte, que las autoridades centrales deben colaborar entre sí y con otras competentes en sus respectivos Estados, a fin de iniciar la apertura de un procedimiento judicial o administrativo con el objeto de conseguir la restitución del menor y, por otra, que la autoridad del Estado requerido que conozca de la solicitud respectiva no está obligada a ordenar dicha restitución si la persona, institución u organismo que se opone a ello demuestra que se actualiza alguno de los supuestos a que se refiere el aludido artículo 13, de lo que se sigue que tales dispositivos permiten a la parte que puede resultar afectada –y que por tanto se opone a la restitución– comparecer a alegar y demostrar lo que a su derecho convenga.

"Amparo en revisión *****. 22 de noviembre de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Antonio Espinosa Rangel."

²¹ Resuelto por unanimidad de votos en la sesión ordinaria celebrada el día diez de julio de dos mil trece.

²² "3010. (a) *The mother of an unemancipated minor child and father, if presumed to be the father under section 7611, are equally entitled to the custody of de child.*"

ante la autoridad judicial de California una vez restituido el menor. Y la orden de custodia que favorece al padre víctima no predetermina la decisión sobre la cuestión del derecho de custodia que se litigue después de reparada la sustracción. Se ha dado el caso de que, después de restituido el menor, la autoridad judicial de California, aplicando el criterio del interés superior del menor, le ha otorgado la custodia del menor al padre-sustractor y ha decretado que es con ese padre con quien debe residir el menor."

Asimismo, la autoridad central señaló lo siguiente:

"(4)... también debemos mencionar que después de que ***** sea regresada a California, la Sra. madre podría comparecer por la vía telefónica en la Corte en California.

"No es requisito tener abogado para obtener acceso a la Corte en California. (www.sucorte.ca.gov.)"

Lo anterior, pone en evidencia que la solicitud de restitución internacional no tuvo como sustento el procedimiento de custodia legal y física no compartida, que el padre de la menor sustraída inició con posterioridad a la sustracción, sino el hecho de que él, al igual que la madre tenía los mismos derechos de custodia sobre la menor; y si bien en el referido procedimiento se otorgó la custodia física y legal no compartida al padre de la menor, sin que se haya escuchado para ese efecto a la madre, lo cierto es que esa decisión sólo es temporal, y no impide que una vez restituida la menor la madre pueda comparecer a la corte de California, a fin de que se decida de manera definitiva quién y cómo debe ejercer la custodia de la menor, lo que incluso –según lo informado por la autoridad central–, puede hacer vía telefónica, de ahí que lo argumentado en el sentido de que la Convención de la Haya viola la garantía de audiencia, tampoco puede prosperar, pues lo argumentado se hace depender de la situación particular de la quejosa; además, lo argumentado no puede prosperar, si se tiene en consideración que el artículo 19 de la propia convención, es terminante en señalar que la decisión adoptada en virtud de la convención sobre la restitución de un menor, no afectará la cuestión de fondo del derecho de custodia.

En esa virtud, si como se anticipó, lo decidido por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, con relación a que la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, no viola la garantía de audiencia, no se encuentra combatido y ade-

más, no se advierte queja deficiente que suplir, lo decidido al respecto debe subsistir.

Ahora bien, aunque la recurrente no combate esa decisión, no pasa inadvertido que en el escrito de agravios, la recurrente argumenta la inconstitucionalidad de la convención bajo un argumento diverso.

En efecto, la recurrente señala que la Convención de la Haya, violenta el interés superior del menor, al no advertir que:

- Permite que la menor y su madre sean separadas indefinidamente, suprimiendo sus derechos sin contemplar ninguna forma de reparación, máxime que como ocurre en el caso, la quejosa carece de recursos económicos suficientes para trasladarse al país que pretende el traslado de su menor hija; y, que además, tiene nulas posibilidades de obtener una visa para defender sus derechos en aquel país.

- La convención es omisa en valorar las causas que originan la sustracción ilegal de los menores, pues se pasa por alto que algunas sustracciones pueden estar justificadas por causas que por sí mismas deben prohibir la restitución del menor a su lugar de origen, pues se olvida que la causa de la sustracción puede estar justificada, ya que normalmente ello no acontece en parejas que conviven y cohabitan civilizadamente y con respeto, sino que ello ocurre en parejas en donde uno ejerce violencia contra el otro o ambos la ejercen; y en el caso, está demostrado que la madre intentó protegerse por las agresiones que le profería su esposo y por ello tomó la decisión de abandonar el país donde vivía en condición de ilegal, pero como es natural, tenía que hacerlo con su menor hija, pues de lo contrario las consecuencias pudieran ser peores, pues su propio estado de indefensión le indicó que debía poner a salvo a su menor hija, por tanto al no contemplar la convención, que cuando un progenitor se encuentra en peligro, la decisión de sustraer a un menor, tiene como propósito protegerse de los peligros que implica estar en un lugar donde se ejerce violencia es inconstitucional, pues un caso así, no debe considerarse como una sustracción ilegal, máxime que no existe constancia de que la autoridad de ese lugar le haya otorgado protección y menos advertido que no sacara a su hija de ese país.

Lo aducido al respecto, resulta completamente novedoso, pues la lectura de la demanda de amparo permite advertir que si bien la otrora quejosa reclamó la inconstitucionalidad de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, lo cierto es que esa inconstitucionalidad sólo se vinculó con una violación a la garantía de audiencia; sin embargo, nunca se cuestionó la constitucionalidad de esa convención bajo los argumentos que ahora se proponen.

Ahora bien, aunque esta Primera Sala ha sostenido reiteradamente que cuando en los agravios se introducen cuestiones novedosas, éstos deben declararse son inoperantes;²³ lo cierto es que en asuntos donde se encuentran inmersos derechos de menores, esa conclusión no necesariamente resulta válida, pues si se tiene en consideración que la Ley de Amparo ordena suplir la deficiencia de la queja en favor de los menores, es evidente que cuando el juzgador de amparo decide una controversia en la que se encuentran inmersos los derechos de los menores, en atención al interés superior de éstos, el juzgador debe tener en cuenta la amplia gama de derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes relativas a proteger a los niños les confieren, pues los menores, por su falta de madurez física y mental, necesitan de una protección legal especialmente reforzada a fin de hacer efectivos tales derechos, los cuales les permitirán crecer en un ambiente que les

²³ "Décima Época

"Registro 2010148

"Primera Sala

"Tesis aislada

"*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 23, Tomo II, octubre de 2015

"Materia común

"Tesis 1a. CCLXXXVIII/2015 (10a.)

"Página 1658

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE ESTE RECURSO CUANDO LOS AGRAVIOS FORMULADOS POR EL RECURRENTE SON INOPERANTES.—Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como al Acuerdo General Número 9/2015, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la procedencia del recurso de revisión en amparo directo tiene un carácter excepcional, esto es, sólo procede si existe alguna cuestión de constitucionalidad y, además, si ésta entraña la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, es decir, cuando: i) se trate de la fijación de un criterio novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o, ii) lo decidido en la sentencia recurrida pudiera implicar el desconocimiento u omisión de un criterio sostenido por este Alto Tribunal. De ahí que el recurso de revisión en amparo directo es improcedente cuando los agravios formulados por el recurrente sean inoperantes, aun si el tema de constitucionalidad planteado es novedoso por no existir jurisprudencia definida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, en tanto que no se fijará un criterio de relevancia para el orden jurídico nacional.

"Amparo directo en revisión 398/2015. Bronceados de Chihuahua, S.A. 8 de julio 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: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

"**Nota:** El Acuerdo General Número 9/2015, de ocho de junio de 2015, del 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 citado, aparece publicado en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 2483.

"Esta tesis se publicó el viernes 9 de octubre de 2015 a las 11:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."

garantice la satisfacción de las necesidades elementales de alimentación, salud, vivienda, educación, sano esparcimiento y demás necesarias para alcanzar un nivel de vida adecuado para un sano desarrollo físico, espiritual, moral y social que los dignifique; por ello, aun sin existir reclamo específico al respecto, cuando en un juicio de amparo directo se advierte que una norma puede transgredir o contrariar dicho interés, el Tribunal Colegiado debe realizar el análisis respectivo.

Lo anterior encuentra apoyo en la tesis aislada que lleva por rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN FAVOR DE MENORES. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY CUANDO SE ADVIERTE QUE PUEDE SER CONTRARIA AL INTERÉS SUPERIOR DE AQUÉLLOS."²⁴

²⁴ "Décima Época

"Registro 2001042

"Primera Sala

"Tesis aislada

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Libro IX, Tomo 1, junio de 2012

"Materia común

"Tesis 1a. CXV/2012 (10a.)

"Página 268

"SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN FAVOR DE MENORES. EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEBE ESTUDIAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY CUANDO SE ADVIERTE QUE PUEDE SER CONTRARIA AL INTERÉS SUPERIOR DE AQUÉLLOS.—El artículo 76 Bis, fracción V, de la Ley de Amparo, ordena suplir la queja deficiente en favor de los menores de edad; por tanto, al interpretar o aplicar una norma relacionada con menores, en atención al interés superior de éstos, el juzgador debe tener en cuenta la amplia gama de derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes relativas a proteger a los niños les confieren, pues los menores, por su falta de madurez física y mental, necesitan de una protección legal especial a fin de hacer efectivos tales derechos, los cuales les permitirán crecer en un ambiente que les garantice la satisfacción de las necesidades elementales de alimentación, salud, vivienda, educación, sano esparcimiento y demás necesarias para alcanzar un nivel de vida adecuado para su sano desarrollo físico, espiritual, moral y social que los dignifique; por ello, aun sin existir queja específica al respecto, cuando en un juicio de amparo directo se advierte que una norma puede transgredir o contrariar dicho interés, el tribunal colegiado de circuito debe realizar el análisis respectivo, porque aun cuando esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 58/99, de rubro: 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. LA IMPUGNACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES LEGALES PRECISA DE REQUISITOS MÍNIMOS A SATISFACER.', estableció que para entrar al análisis de la inconstitucionalidad de una norma es preciso satisfacer determinadas premisas, ésta no puede aplicarse en perjuicio de un menor, pues se incumpliría con la orden de suplir la queja deficiente en su favor, y al resolver no se atendería al interés superior del menor; por ende, el análisis de inconstitucionalidad no puede estar limitado al cumplimiento de requisitos de carácter formal.

"Amparo directo en revisión 77/2012. 28 de marzo de 2012. Cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Atendiendo a lo anterior surge la interrogante siguiente:

¿En el caso a estudio, en suplencia de la deficiencia de la queja, el Tribunal Colegiado estaba obligado a desarrollar un estudio concreto a fin de determinar si la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, es acorde al interés superior del menor?

La respuesta a esta interrogante es negativa.

Se estima de esa manera, en razón de lo siguiente:

Si bien la suplencia de la queja es una figura jurídica que constriñe a los juzgadores a considerar argumentos no propuestos por las partes, o bien a subsanar las irregularidades de sus planteamientos, a fin de minimizar los rigorismos de los procedimientos jurisdiccionales, con la pretensión esencial de aminorar las desventajas procesales, especialmente cuando se trata de favorecer a determinados sectores de la sociedad que históricamente se han considerado desventajado y cuando se advierte que alguna de las partes ha quedado en franca desventaja ante una violación manifiesta de la ley, lo cierto es que **el ejercicio de la suplencia sólo se debe reflejar en la sentencia cuando el justiciable en favor del cual se invoca se verá beneficiado con esa institución en la labor jurisdiccional**; ya que de lo contrario, es decir cuando no se verá beneficiado de esa institución, a fin de evidenciar que se tuvo en consideración la institución de referencia, bastará con que el órgano jurisdiccional, señalé que a pesar de estar en uno de los supuestos en que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley de Amparo, es válida e incluso obligatoria la suplencia de la queja, no advirtió un motivo que condujera a hacer uso de esa institución, pues de considerar que a pesar de que el justiciable no recibirá un beneficio directo de esa institución, es necesario exponer las razones por las cuales se consideró que no existe un motivo concreto para suplir, sin duda se atentaría contra la economía procesal que se deriva del artículo 17 constitucional.

Atendiendo a lo anterior, si en el caso a estudio el Tribunal Colegiado, expresamente señaló que no se advertía queja deficiente que suplir, es porque no advirtió un motivo que condujera a considerar que la convención aplicada es inconstitucional.

"Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 58/99 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 150."

En ese orden de ideas, si el Tribunal Colegiado no advirtió algún motivo que condujera a considerar que la Convención de la Haya es inconstitucional, no estaba obligado a expresar las razones del porqué lo consideró así.

Además, al respecto, esta Primera Sala tampoco advierte que la decisión del Tribunal Colegiado sea errónea, y exista un motivo para que haciendo uso de esa institución, se debiera considerar que la convención citada transgrede el interés superior del menor reconocido en la Constitución Federal.

Se estima de esta manera, porque en contra de lo que alega la recurrente, la Convención de La Haya, no atenta contra el interés superior del menor previsto en el artículo 4o. constitucional, pues por el contrario, como ya se señaló, la finalidad última de la convención, es proteger los intereses del menor que al haber sido sustraído de su residencia habitual, es quien re-siente en mayor medida los perjuicios de la sustracción.

Además, es mentira que la convención en análisis, permita que un menor y el progenitor que realiza la sustracción o retención ilegal sean separados indefinidamente, suprimiendo sus derechos a la convivencia; pues por el contrario, considerando que el menor tiene derecho a convivir con ambos progenitores, cuando se ordena la restitución de un menor, éste generalmente se reintegra con el padre del cual fue separado; y si bien, la restitución necesariamente trae como consecuencia que el menor sea separado del progenitor que lo sustrajo o retuvo ilegalmente, a fin de que el menor sea regresado al Estado que lo reclama, lo cierto es que esa separación no es definitiva, pues ambos progenitores tienen derecho de comparecer ante las autoridades competentes en ese Estado, a fin de que se decida en definitiva quién de ellos debe ejercer la guarda y custodia y quién de ellos debe en su caso, sujetarse a un régimen de visitas o convivencias.

Ello es así, pues el artículo 19 de la convención, es terminante en señalar que la decisión adoptada en virtud de ella sobre la restitución del menor, no afectará la decisión de fondo del derecho de custodia; además, en términos de lo dispuesto en los artículos 1, inciso a) y 5, inciso b) de la propia convención, los Estados partes están obligados a velar porque los derechos de custodia y visita se respeten, y el derecho de visita, comprende el derecho de llevar al menor por un periodo de tiempo limitado a otro lugar diferente de aquel en que tiene su residencia habitual.

Tampoco es cierto lo manifestado en el sentido de que la convención es omisa en valorar las causas que originan la sustracción de un menor.

Se estima de esa manera, porque si el artículo 13 de la citada convención, establece lo siguiente:

"Artículo 13

"No obstante lo dispuesto en el artículo precedente, la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido no está obligada a ordenar la restitución del menor si la persona, institución u otro organismo que se opone a su restitución demuestra que:

"a) la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo de la persona del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue trasladado o retenido o había consentido o posteriormente aceptado el traslado o retención; o

"b) existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.

"La autoridad judicial o administrativa podrá asimismo negarse a ordenar la restitución del menor si comprueba que el propio menor se opone a su restitución, cuando el menor haya alcanzado una edad y un grado de madurez en que resulta apropiado tener en cuenta sus opiniones.

"Al examinar las circunstancias a que se hace referencia en el presente artículo, las autoridades judiciales y administrativas tendrán en cuenta la información que sobre la situación social del menor proporcione la autoridad central u otra autoridad competente del lugar de residencia habitual del menor."

Es dable concluir que, precisamente partiendo de la base de que en algunos casos la sustracción puede obedecer a circunstancias graves en el interés del menor, se prevé que el Estado parte, al cual le formula la solicitud de restitución otro Estado, pueda negarse a la restitución, cuando quien sustrae o retiene ilícitamente al menor, demuestra en el procedimiento correspondiente, que la persona, institución u organismo que tenía la custodia (en este caso el progenitor), no la ejercía de modo efectivo o si derivado de alguna circunstancia especial, se considera que de concederse la restitución existe un grave riesgo de que la restitución exponga al menor un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera se le ponga en una situación intolerable.

Así, en contra de lo que alega la quejosa, la convención, aun cuando no señala de manera expresa que la sustracción puede estar justificada, porque

en realidad, cuando existe un estado de derecho, **en ningún caso puede justificarse una sustracción o retención ilegal**, en tanto que de ser necesario, se debe acudir ante las autoridades competentes del lugar donde reside el menor, a fin de que se decida lo conducente respecto a su custodia; como la práctica demuestra que no siempre es así, y de ello se deriva la justificación de la propia convención, de cualquier manera, atendiendo al interés superior del menor, dicha convención, sí prevé la posibilidad de que pese a lo ilegal de la sustracción o retención, el Estado en que se encuentra el menor pueda negarse a la restitución, en los supuestos antes indicados.

Finalmente, debe señalarse que no pasa inadvertido que la ahora recurrente, pretende atacar la Convención de la Haya, argumentando que las posibilidades que tiene para obtener la visa que le permita trasladarse al Estado que requiere la restitución de su menor hija son nulas; sin embargo, este alegato no puede servir de base para analizar si la convención reclamada, transgrede o no el interés superior del menor, ya que ese argumento se hace depender de la situación particular de la ahora recurrente, mas no de una generalidad que se derive de la propia convención.

Pese a ello, debe decirse que de acuerdo con lo informado por la autoridad central del Estado que solicita la restitución, el solo hecho de que la quejosa no pueda trasladarse a ese Estado, a fin de reclamar la custodia de la menor, no le imposibilita luchar por ella, pues de acuerdo a lo manifestado por esa autoridad, ella puede contactarse con la corte incluso vía telefónica y para ello no requiere de un abogado.

II. Agravios vinculados a las excepciones que se derivan del artículo 13 de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

Al respecto la recurrente considera que los argumentos del Tribunal Colegiado son deficientes e insuficientes, pues aunque sostiene que desde el inicio del procedimiento judicial se permitió a la quejosa oponerse a la restitución de la menor, acreditando alguno de los supuestos del artículo 13 de la Convención de la Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en el caso de nada sirvió que la quejosa hubiere ofrecido pruebas y testimonios para acreditar que la restitución solicitada violenta el interés superior de la menor, entre otras cosas, porque el padre de la menor tiene la condición de ilegal en los Estados Unidos de Norteamérica, es una persona violenta y usa drogas.

Asimismo, afirma que en el expediente existen elementos suficientes para demostrar el peligro a que será expuesta la menor en caso de restituirla; por tanto, y en atención al interés superior de la menor, se debieron agotar los medios necesarios para conocer si efectivamente el padre de la menor es o no una persona violenta que usa drogas, porque de ser así, atendiendo al interés superior del menor se debe negar el traslado, pues no es cierto que el interés superior de la menor es protegido mediante la restitución a su lugar de origen, pues éste no siempre es el mejor lugar para un menor y aunque en el caso se opuso a la restitución ofreciendo pruebas para acreditar las excepciones previstas en el artículo 13 de la convención, la juzgadora de origen nada hizo para cerciorarse de la inconveniencia de la restitución, pues no optó por contar con mayores elementos para resolver, a pesar de que la quejosa hizo notar las razones de su oposición, además se debe tomar en cuenta que la quejosa tiene problemas de acceso al país al que pretenden trasladar a la menor.

Con relación a este agravio debe decirse lo siguiente:

Como se ya se mencionó, el procedimiento relativo a la restitución internacional de un menor, busca proteger el interés superior de la infancia; y precisamente, con la finalidad de proteger ese interés, la restitución de un menor debe ser inmediata, pues existe la presunción de que ese interés se ve mayormente protegido y beneficiado mediante el restablecimiento de la situación previa al acto de sustracción o retención.

No obstante, esta presunción no es absoluta y admite prueba en contrario, porque precisamente, en aras de proteger el interés superior del menor, en el artículo 12 de la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, se reconoce una excepción a esa regla de inmediatez; y en los artículos 13 y 20 de la propia convención, se establecen diversas hipótesis en que puede negarse la restitución del menor.

En efecto, el artículo 12 de la citada convención dispone lo siguiente:

"Artículo 12

"Cuando un menor haya sido trasladado o retenido ilícitamente en el sentido previsto en el artículo 3 y, en la fecha de la iniciación del procedimiento ante la autoridad judicial o administrativa del estado contratante donde se halle el menor, hubiera transcurrido un periodo inferior a un año desde el momento en que se produjo el traslado o retención ilícitos, la autoridad competente ordenará la restitución inmediata del menor.

"La autoridad judicial o administrativa, aun en el caso de que se hubieren iniciado los procedimientos después de la expiración del plazo de un año a que se hace referencia en el párrafo precedente, ordenará asimismo la restitución del menor salvo que quede demostrado que el menor ha quedado integrado en su nuevo medio.

"Cuando la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido tenga razones para creer que el menor ha sido trasladado a otro Estado, podrá suspender el procedimiento o rechazar la solicitud de restitución del menor."

De lo dispuesto en este precepto, se desprenden dos hipótesis vinculadas al tiempo que ha transcurrido desde que se produjo el traslado o la retención ilícita y la fecha de la solicitud o demanda ante la autoridad central, pues si ha transcurrido menos de un año, la restitución debe ser inmediata; no obstante, si transcurrió más de un año, la restitución ya no será inmediata, sino que estará sujeta a un examen de ponderación relativo a la adaptación del menor a su nuevo ambiente, esto con la finalidad de evitar que el menor sufra una nueva quiebra en su ambiente familiar, pues si debido al hecho de que la solicitud o demanda ante la autoridad central se presenta después de un año de la sustracción o retención ilegal, el menor ya se encuentra adaptado a su nuevo ambiente familiar, la restitución del menor podría resultar en su perjuicio; por ende, en esos casos, ya no procede la restitución inmediata del menor, sino que es necesario valorar la situación psicológica del menor a efecto de no causarle ningún perjuicio.

No obstante, es importante destacar, que al resolver el amparo directo en revisión 4465/2014, esta Primera Sala ya analizó el contenido del artículo 12 en cuestión, y al respecto fue muy clara al establecer que el retraso en el trámite del procedimiento ante el estado requerido, no es una causa para negar la restitución, pues en muchos casos: i) la actividad procesal de las partes tiene justamente como finalidad la dilación del procedimiento a fin de argumentar la integración del menor a su nuevo ambiente, o ii) el sustractor permanece oculto con la finalidad de que transcurra el plazo de un año para legalizar su actuación irregular.

Atendiendo a lo anterior, esta Primera Sala señaló que el plazo de un año debe contar a partir de que el progenitor que pretende la restitución, presenta la solicitud o demanda ante la autoridad central, pues el posible retraso en la acción de las autoridades competentes no debe perjudicar los intereses de las partes amparadas por el convenio.

En efecto, al respecto se sostuvo la tesis 1a. XXXIX/2015 (10a.), que lleva por rubro: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. PARA QUE OPERE

LA CAUSAL DE EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 12 DEL CONVENIO DE LA HAYA ES INDISPENSABLE QUE HAYA TRANSCURRIDO MÁS DE UN AÑO ENTRE LA SUSTRACCIÓN Y LA SOLICITUD DE RESTITUCIÓN.¹²⁵

²⁵ "Décima Época

"Registro 2008421

"Primera Sala

"Tesis aislada

"*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 15, Tomo II, febrero de 2015

"Materia constitucional, civil

"Tesis 1a. XXXIX/2015 (10a.)

"Página 1422

"SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. PARA QUE OPERE LA CAUSAL DE EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 12 DEL CONVENIO DE LA HAYA ES INDISPENSABLE QUE HAYA TRANSCURRIDO MÁS DE UN AÑO ENTRE LA SUSTRACCIÓN Y LA SOLICITUD DE RESTITUCIÓN. Esta Primera Sala advierte que el artículo 12 del Convenio de La Haya es una de las piezas fundamentales de dicho instrumento internacional, pues dentro del mismo se contienen las circunstancias que deben presentarse para determinar en última instancia la restitución inmediata del menor. En este sentido, el mencionado artículo distingue dos hipótesis para la procedencia de la excepción relativa a la integración a un nuevo ambiente: la primera, relativa a que la solicitud de restitución hubiera sido presentada dentro del año siguiente contado a partir de la sustracción; y la segunda, que hubiera sido presentada después de dicho periodo de tiempo. El establecimiento del mencionado plazo de un año constituye una abstracción que atiende a las dificultades que pueden encontrarse para localizar al menor. Así, la solución finalmente adoptada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, amplía la ejecución de su objetivo primario –la restitución del menor– a un periodo indefinido, pues en cualquier tiempo se deberá restituir al menor, con la condición de que si ha pasado más de un año dicha restitución ya no será inmediata, sino que estará sujeta a un examen de ponderación para determinar la adaptación del menor a su nuevo ambiente. Lo anterior, pues el ideal del Convenio de La Haya es evitar las dilaciones indebidas, las cuales resultan sumamente perjudiciales para el menor involucrado, mediante un mandato de restitución inmediata. Sin embargo, en atención al propio principio de interés superior del menor, los Estados contratantes reconocieron la posibilidad de que si el menor se encuentra durante un largo periodo de tiempo con el progenitor sustractor -a consideración de la Conferencia de La Haya más de un año-, se deberá determinar qué resulta más benéfico para el menor y evitar que sufra una nueva quiebra en su ambiente familiar que pueda significar un peligro para su correcto desarrollo psicológico. No obstante lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala considera que el mero hecho de que las dilaciones en el procedimiento de restitución provoquen un retraso de la misma, por un plazo mayor a un año, no permite a las autoridades del Estado receptor considerar la integración del mismo como una causa para negar la restitución. Ello es así, pues son muchos los casos en los que la actividad procesal de las partes tiene por finalidad justamente la dilación del procedimiento, a fin de poder argumentar la integración del menor; o en los que el sustractor permanece oculto con la finalidad de que transcurra el plazo de un año para legalizar su actuación irregular. Por otra parte, esta Primera Sala observa que los informes explicativos de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado señalan que la intención de los Estados contratantes fue que dicho plazo se contara no hasta que la autoridad judicial o administrativa correspondiente recibiera la solicitud, sino desde el momento mismo de la presentación de la demanda. Lo anterior es así, en tanto que el posible retraso en la acción de las autoridades competentes no debe perjudicar los intereses de las partes amparadas por el Convenio.

"Amparo directo en revisión 4465/2014. 14 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto

Ahora bien, aunque la demanda se presente dentro del término de un año a partir de la sustracción o retención ilegal, la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en sus artículos 13 y 20, reconoce una serie hipótesis en las que no es dable ordenar la restitución del menor.

En efecto, los preceptos en cuestión disponen lo siguiente:

"Artículo 13

"No obstante lo dispuesto en el artículo precedente, la autoridad judicial o administrativa del Estado requerido no está obligada a ordenar la restitución del menor si la persona, institución u otro organismo que se opone a su restitución demuestra que:

"a) la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo de la persona del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia en el momento en que fue trasladado o retenido o había consentido o posteriormente aceptado el traslado o retención; o

"b) existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o que de cualquier otra manera ponga al menor en una situación intolerable.

"La autoridad judicial o administrativa podrá asimismo negarse a ordenar la restitución del menor si comprueba que el propio menor se opone a su restitución, cuando el menor haya alcanzado una edad y un grado de madurez en que resulta apropiado tener en cuenta sus opiniones.

"Al examinar las circunstancias a que se hace referencia en el presente artículo, las autoridades judiciales y administrativas tendrán en cuenta la información que sobre la situación social del menor proporcione la autoridad central u otra autoridad competente del lugar de residencia habitual del menor."

concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

"Esta tesis se publicó el viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."

"Artículo 20

"La restitución del menor conforme a lo dispuesto en el artículo 12 podrá denegarse cuando no lo permitan los principios fundamentales del estado requerido en materia de protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales."

Como se advierte, estas excepciones no sólo se sustentan en los derechos fundamentales que toda persona debe gozar, incluidos los menores, sino que además tienen sustento en el interés superior del menor, en tanto que buscan protegerlo; no obstante, sobre el tema, esta Primera Sala ya señaló que al existir la presunción de que el interés superior del menor es protegido mediante la restitución a su lugar de origen, dichas excepciones deben considerarse de carácter extraordinario y debe probarse plenamente su actualización, carga que recae en quien se opone a la restitución del menor al amparo de esas excepciones.

Lo anterior se ve reflejado en la tesis 1a. XXXVIII/2015 (10a.), que lleva por rubro: "SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO DE LA HAYA NO SE ENCUENTRAN SUJETAS A NINGUNA CONDICIÓN TEMPORAL, PERO CORRESPONDE AL PADRE SUSTRACCTOR PROBAR PLENAMENTE SU ACTUALIZACIÓN."²⁶

²⁶ "Décima Época

"Registro 2008420

"Primera Sala

"Tesis aislada

"*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 15, Tomo II, febrero de 2015

"Materia constitucional, civil

"Tesis 1a. XXXVIII/2015 (10a.)

"Página 1421

"SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. LAS EXCEPCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 13 DEL CONVENIO DE LA HAYA NO SE ENCUENTRAN SUJETAS A NINGUNA CONDICIÓN TEMPORAL, PERO CORRESPONDE AL PADRE SUSTRACCTOR PROBAR PLENAMENTE SU ACTUALIZACIÓN.—Un grupo de excepciones extraordinarias a la regla general de restitución inmediata podemos encontrarlo en el artículo 13 del Convenio sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, en donde se establecen las siguientes hipótesis, a saber: (i) si la persona que se opone a la restitución demuestra que la persona, institución u organismo que se hubiera hecho cargo del menor no ejercía de modo efectivo el derecho de custodia o posteriormente aceptó el traslado o retención; (ii) si la persona que se opone a la restitución demuestra que existe un grave riesgo de que la restitución del menor lo exponga a un peligro físico o psíquico o lo ponga en una situación intolerable; o (iii) si se comprueba que el propio menor se opone a la restitución. Al respecto, se considera importante destacar que, a diferencia de aquella establecida

Atendiendo a lo anterior, en primer lugar debe decirse que la solicitud de restitución presentada por ******, ante la autoridad central del Estado requirente, se realizó dentro del año en que se suscitó la sustracción de la menor ****** (concretamente antes de tres meses), por tanto, en el caso, no puede considerarse la posibilidad de que la menor se encuentre adaptada a su nuevo ambiente, máxime que de las constancias que integran los autos del expediente ******, se desprende que la menor no estuvo en posibilidad de adaptarse a un nuevo ambiente, en tanto que según lo informado por la directora de registro y certificación escolar, nunca fue inscrita a ningún plantel educativo público o privado acorde a su grado escolar; además, de acuerdo con las constancias que se tienen a la vista al momento de emitir la presente resolución, desde el inicio del procedimiento, concretamente desde el día veintidós de enero de dos mil catorce, la menor se encuentra en la casa cuna del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Culiacán; en donde según lo indicado en la diligencia de nueve de abril de dos mil catorce, la menor presenta indicadores de desvalorización, ansiedad y angustia, además de que se le dificulta interactuar con los demás niños, permaneciendo alejada, así como también se le dificulta prestar atención y seguir instrucciones.

En segundo lugar, si bien la convención prevé la posibilidad de que se opongan excepciones a la restitución y bajo esa lógica la madre de la menor se opone a la restitución, argumentando que ello sería en contra del interés superior de la menor, lo cierto es que las pruebas que ofreció no logran acreditar su aseveración en razón de lo siguiente:

La madre de la menor señala que ******, tiene la condición de ilegal en los Estados Unidos de Norteamérica; que es una persona violenta, que usa drogas y además la obligaba a prostituirse.

en el artículo 12, estas excepciones no se encuentran sujetas a una condición temporal de ningún tipo, por lo que pueden ser alegadas en cualquier momento del procedimiento de restitución. Sin embargo, al igual que sucede con la causal relativa a la integración al nuevo ambiente, esta Primera Sala considera que se trata de excepciones claramente extraordinarias y que la carga de la prueba para demostrar plenamente su actualización recae exclusivamente en quien se opone a la restitución del menor, pues existe una presunción de que el interés superior del menor es protegido mediante la restitución a su lugar de origen.

"Amparo directo en revisión 4465/2014. 14 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

"Esta tesis se publicó el viernes 13 de febrero de 2015 a las 9:00 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."

No obstante, al respecto debe decirse lo siguiente:

Si bien ***** , a través de su apoderado, reconoció ser indocumentado; y que como consecuencia, no tiene una estancia legal en los Estados Unidos de América; ello por sí solo, no es suficiente para negar al restitución de la menor, pues la jurisdicción sobre ella la ejercen las autoridades judiciales del Estado que solicita su restitución.

En efecto, para negar la restitución, no basta con que el progenitor que sustrajo a un menor, manifieste que debido a su situación migratoria no tiene una estancia legal en el Estado parte que lo reclama, pues como ya se mencionó, la jurisdicción sobre el menor la ejercen las autoridades judiciales de ese Estado; además, el solo hecho de que el sustractor por su situación migratoria, no pueda trasladarse a ese Estado a fin de reclamar la custodia del menor, no le imposibilita luchar por ella. Aunado a ello, si se tiene en cuenta que, los Estados Partes están obligados a velar por el interés superior de la infancia, entonces es dable concluir que también deben brindar las facilidades que resulten necesarias, a fin de que lo que se decida con relación a ellos, sea lo que más convenga a su desarrollo holístico.

Por otro lado, en razón de lo afirmado por la aquí recurrente, en el sentido de que ***** , es una persona violenta que usa drogas, el Juez de Primera Instancia, solicitando la colaboración de la autoridad central, Dirección General de la Subsecretaría para América del Norte de la Dirección General de Protección a Mexicanos en el Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores y por conducto del Consulado Mexicano en Santa Ana California de los Estados Unidos, ordenó que ***** , se sometiera a una valoración psicológica, así como a una pericial en toxicología y toxicomanía; probanzas de las cuales se desprende que no sufre ninguna enfermedad psiquiátrica y que no se encontró ninguna razón por la cual su menor hija ***** , no pudiera ser puesta bajo su custodia; y que además, no dio positivo para el consumo de alguna droga, sino que por el contrario, al examen de drogas denominados amplio (suero/plasma), clínica 1, orina y abuso de drogas grupo 10-50, el resultado de cada uno de ellos fue negativo.

Por lo que hace al argumento de que ***** , obligaba a prostituir a la quejosa madre de la menor, no existe prueba que lo corrobore, ya que de las pruebas que ofreció como son la confesional y la testimonial a cargo de ***** , no se deriva ningún dato que permita corroborar la afirmación de la quejosa.

Ahora bien, no pasa inadvertido que la quejosa madre de la menor, manifestó que debido a la prostitución de que era objeto, el día diecisiete de febrero de dos mil trece se armó de valor y acudió ante la policía de Estados Unidos

y que debido a ello se "levantó" el reporte policial número ***** , atendiéndole el oficial ***** , sin embargo, en autos no hay evidencia de ese reporte porque no se ofreció como prueba.

Asimismo, manifestó cuando regresó a Culiacán, todavía se encontraba con problemas mentales derivados del trauma que le provocó su esposo y que debido a ello, al percatarse su familia, le aconsejaron que recibiera ayuda profesional, por lo que acudió al Instituto Sinaloense de las Mujeres a recibir terapia psicológica; en donde la doctora ***** , le diagnosticó trastorno mixto depresivo.

Al respecto si bien exhibió una constancia expedida por el mencionado instituto, en donde se hace constar que el quince de agosto de dos mil trece, asistió a terapia psicológica y se le brindó atención adecuada al protocolo de atención y prevención a la violencia de género, trabajando aspectos de tipo emocional por haber estado en una situación de violencia, lo cierto es que de ese reporte no se desprende qué tipo de violencia es la que en su caso sufrió, por tanto tampoco sirve para acreditar que fue sometida a la prostitución de que dice haber sido objeto.

Finalmente, tampoco pasa inadvertido que en el curso del procedimiento, la quejosa indicó que en el dos mil siete, ***** , sufrió un accidente automovilístico en el que dejó abandonado el carro y después de ese accidente él se golpeó la espalda con un cinturón para cobrar el dinero de la aseguranza, y después la presionó para que en su trabajo ella también simulara que se resbalaba fingiendo que se lastimaba, y al no acceder la sacó de trabajar; no obstante, de esta afirmación tampoco existe prueba.

Asimismo, manifestó que después ***** , se puso de acuerdo con unos conocidos ***** y ***** , dueños de ***** , para que le dieran trabajo de cajera y su esposo le obligó a tener relaciones sexuales con su patrón, además le obligó a poner una demanda de lesión de trabajo sin ser cierta, demanda por la cual le pagaron 11,000 dólares de los cuales ***** , no le dio ni un dólar, además de que la empezó a prostituir con unos amigos de él, que pagaban 100 dólares por una hora; y que además tiene conocimiento de que él acosaba a otras mujeres.

Para sustentar su dicho en cuanto al tema de la prostitución anexó una hoja en la que se indica lo siguiente:²⁷

²⁷ Expediente ***** Foja 285

"Nombre de personas, que ***** me obligó a prostitución:

"1o. ***** dueño de la *****

"Dueño de la panadería *****

"2o. ***** vendía tamales

"3o. ***** trabaja en yardas *****

"Personas que saben que ***** me prostituía

"1o. ***** trabaja en ***** de contratista

"2o. ***** trabaja con *****

"3o. ***** hermano de ***** trabaja en yardas

"4o. *****

"Dueño de casa donde ***** me llevaba

"Trabaja en mueblería."

Pese a ello, la quejosa no ofreció ningún medio de prueba con relación a lo manifestado; por tanto, se debe concluir que **no cumplió con la carga de acreditar alguna de las excepciones en la que puede negarse la restitución.**

Ahora bien, no pasa inadvertido que más allá de las cargas probatorias que en un momento dado puedan corresponder a las partes, el Estado Mexicano, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 4o. constitucional y con los compromisos internacionales asumidos, está obligado a velar y cumplir con el interés superior de la niñez, garantizando de manera plena el ejercicio de sus derechos.

Esta obligación, adquiere especial importancia en el ámbito jurisdiccional, pues cuando la controversia gira en torno a una decisión que tendrá trascendencia en el presente y futuro de un menor, el juzgador no sólo está obligado a garantizar el ejercicio pleno de los derechos del infante; sino que además, debe asegurarse que la decisión que tome para ese fin, es acorde a su interés; es decir, **debe verificar que lo que se decida, sea lo que más convenga al desarrollo holístico del menor**, por tanto, y a fin de lograr ese propósito, aun y cuando la legislación ordinaria no lo establezca así, está obligado a suplir la deficiencia de la queja.

Lo anterior se corrobora con el contenido de los criterios que llevan por rubro: "MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE."²⁸ y "MENO-

²⁸ Jurisprudencia 1a./J. 191/2005, sustentada por esta Primera sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de dos mil seis, página 177,

RES DE EDAD O INCAPACES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PROCEDE EN TODO CASO, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE.²⁹

cuyo texto es el siguiente: "MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE.—La suplencia de la queja es una institución cuya observancia deben respetar los Jueces y Magistrados Federales; suplencia que debe ser total, es decir, no se limita a una sola instancia, ni a conceptos de violación y agravios, pues el alcance de la misma comprende desde el escrito inicial de demanda de garantías, hasta el período de ejecución de la sentencia en caso de concederse el amparo. Dicha suplencia opera invariablemente cuando esté de por medio, directa o indirectamente, la afectación de la esfera jurídica de un menor de edad o de un incapaz, sin que para ello sea determinante la naturaleza de los derechos familiares que estén en controversia o el carácter de quién o quiénes promuevan el juicio de amparo o, en su caso, el recurso de revisión, ello atendiendo a la circunstancia de que el interés jurídico en las controversias susceptibles de afectar a la familia y en especial a menores e incapaces, **no corresponde exclusivamente a los padres, sino a la sociedad, quien tiene interés en que la situación de los hijos quede definida para asegurar la protección del interés superior del menor de edad o del incapaz. Se afirma lo anterior, considerando la teleología de las normas referidas a la suplencia de la queja, a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, que buscan proteger en toda su amplitud los intereses de menores de edad e incapaces, aplicando siempre en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, la que debe operar desde la demanda (el escrito) hasta la ejecución de sentencia, incluyendo omisiones en la demanda, insuficiencia de conceptos de violación y de agravios, recabación oficiosa de pruebas, esto es, en todos los actos que integran el desarrollo del juicio, para con ello lograr el bienestar del menor de edad o del incapaz.**"

²⁹ Tesis aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, julio de 2000, página 161, que dice: "MENORES DE EDAD O INCAPACES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PROCEDE EN TODO CASO, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE.—Los Jueces Federales tienen el deber de suplir la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios respectivos, siempre que esté de por medio, directa o indirectamente, el bienestar de un menor de edad o de un incapaz, sin que para ello sea determinante la naturaleza de los derechos familiares que estén en controversia o el carácter de quien o quienes promuevan el juicio de amparo o el recurso de revisión, toda vez que el interés jurídico en las cuestiones que pueden afectar a la familia y principalmente en las concernientes a los menores y a los incapaces, no corresponde exclusivamente a los padres, ya que su voluntad no es suficiente para determinar la situación de los hijos menores; por el contrario, es la sociedad, en su conjunto, la que tiene interés en que la situación de los hijos quede definida para asegurar la protección del interés superior del menor de edad o del incapaz. Lo anterior, debido a **que el propósito del Constituyente y del legislador ordinario, plasmada en los artículos 107, fracción II, párrafo segundo, constitucional y 76 bis, fracción V y 91, fracción VI, de la Ley de Amparo, y de las interpretaciones realizadas por la Suprema Corte fue tutelar el interés de los menores de edad y de los incapaces, aplicando siempre en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, incluso hasta el grado de hacer valer todos aquellos conceptos o razones que permitan establecer la verdad y lograr el bienestar del menor de edad o del incapaz. Luego, no hay excusa tocante a la materia ni limitante alguna para la intervención oficiosa y obligada de las autoridades jurisdiccionales en esta clase de asuntos, pues la sociedad y el Estado tienen interés en que los**

Pese a lo anterior, de las constancias de autos se desprende que el juzgador no hizo nada con relación a las acusaciones efectuadas por la sustractora de la menor; no obstante, atendiendo precisamente al interés superior de la menor en torno a la cual gira la controversia, esta Primera Sala considera que en el caso no resulta conveniente reponer el procedimiento, a fin de recabar los testimonios de las personas con quien afirmó fue obligada a prostituirse o tenían conocimiento de la prostitución de que dice haber sido objeto.

Se afirma lo anterior, porque en principio, ello implicaría requerir a la quejosa a fin de que de ser posible, manifieste los nombres completos de esas personas, los domicilios en que pueden localizarse, los teléfonos actuales, etcétera; después implicaría solicitar el apoyo de la autoridad central del Estado requirente a fin de que fueran interrogadas sobre el tema, lo cual sin duda retrasaría la resolución del conflicto en perjuicio de la propia menor, pues no se debe pasar por alto que, de conformidad con las constancias que se tienen a la vista al momento de emitir la presente sentencia, desde enero del año dos mil catorce, la menor fue ingresada a la ******, en donde según lo indicado en la diligencia de nueve de abril de dos mil catorce, la menor presenta indicadores de desvalorización, ansiedad y angustia, además de que se le dificulta interactuar con los demás niños, permaneciendo alejada, así como también se le dificulta prestar atención y seguir instrucciones.

Además, también hay constancia de que la directora de la casa cuna, informó que la menor no puede asistir a un kinder oficial, en tanto que no cuenta con ninguna documentación (acta de nacimiento) que la acredite.

Lo anterior implica que la situación que está atravesando la menor, necesariamente la está perjudicando; y que por ende, todo retraso en el procedimiento será en perjuicio de la propia menor, lo cual no se puede tolerar, de ahí que, a pesar de las aseveraciones de la quejosa, atendiendo al interés superior de la menor, no resulta conveniente reponer el procedimiento.

Teniendo en cuenta la situación por la que atraviesa la menor, es de suma importancia destacar lo siguiente:

derechos de los menores de edad y de los incapaces queden protegidos supliendo la deficiencia de la queja, independientemente de quienes promuevan en su nombre o, incluso, cuando sin ser parte pudieran resultar afectados por la resolución que se dicte."

Si bien la Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores, busca que el menor sustraído o retenido de manera ilegal sea restituido de manera inmediata al Estado que lo reclama, partiendo de la base de que eso es lo que más conviene al interés superior que se busca proteger; y por ello, una vez que se localiza al menor, la autoridad encargada del proceso de restitución, debe asegurar que el menor esté localizable en caso de ordenarse la restitución; y por ende, está facultada para dictar las medidas cautelares que resulten necesarias para impedir que el sustractor lo oculte o se traslade con él a otro lugar, evitando con ello una segunda retención o sustracción ilegal, lo cierto es que esas medidas siempre deben ser idóneas, razonables y proporcionales a las circunstancias del caso; por ello, si bien no se descarta la posibilidad de que el juzgador pueda ordenar como medida cautelar que el menor sea separado del progenitor que lo sustrajo o retuvo ilegalmente, ordenando su internamiento en una casa hogar; lo cierto es que esa medida sólo puede utilizarse de manera inicial, que es cuando resulta idónea y razonable, ya que permite asegurar la localización del menor, hasta en tanto el sustractor o retenedor comparece al juicio de restitución; sin embargo, esa medida también debe ser proporcional, por tanto debe ser temporal, pues se debe tener en cuenta que el separar prolongadamente al menor de su entorno familiar por una segunda ocasión, puede afectar psicológicamente al menor, de ahí que esta medida sólo debe durar hasta en tanto el sustractor o retenedor comparece a juicio y ofrece alguna garantía objetiva y real de que si el menor vuelve a su lado, estará localizable; o en su defecto, en lo que el juzgador dicta las medidas judiciales necesarias para limitar el traslado del menor a otro lugar y solicita apoyo policiaco de vigilancia sobre el mismo; sin embargo, no puede permitir que esa medida se prolongue durante todo el procedimiento, pues aunque la convención en su artículo 11, señala un plazo de seis semanas para emitir decisión sobre la restitución, la experiencia ha demostrado que los procedimientos de restitución no se resuelven de manera inmediata y se prolongan por mucho más tiempo.

Precisado lo anterior, se siguen exponiendo las razones por las cuales las manifestaciones de la quejosa, no pueden servir de base para ordenar la reposición del procedimiento.

Al resolver el amparo directo en revisión **1564/2015**, mismo que también encontró su origen en un procedimiento de restitución de menores, esta Primera Sala, por unanimidad de votos, señaló que toda persona acusada de la comisión de un delito, debe ser considerada y tratada como inocente en tanto no se establezca legalmente su culpabilidad; y que no considerar que ese principio también puede tener eficacia refleja en los procedimientos del orden civil, implicaría permitir que en ese tipo de procedimientos se resuelvan las controversias partiendo de una presunta culpabilidad, esto a pesar de que no exista una sentencia penal que defina su culpabilidad en la comisión

del delito que le es imputado, lo cual necesariamente conllevaría a transgredir, aun cuando sea de manera indirecta, el artículo 20, apartado A, fracción V, de la Constitución Federal.

Asimismo, señaló que considerar que basta la existencia de una acusación o procedimiento penal en contra de aquel que solicita la restitución de un menor, para suponer en automático, que de otorgarse la restitución, existe grave riesgo de poner al menor en una situación intolerable o exponerlo a un peligro físico o psíquico, también implicaría desconocer que el riesgo en cuestión debe probarse de manera fehaciente.

Por tanto, esta Primera Sala concluyó que la existencia de una denuncia o procedimiento penal en contra de quien solicita la restitución de un menor, no es por sí sola determinante para negar la solicitud con fundamento en el artículo 13, inciso b), de la citada convención; pues considerar lo contrario, podría propiciar que en su actividad procesal, la parte que se opone a la restitución, se viera incentivada indebidamente a realizar "las gestiones necesarias" para que se diera inicio a un procedimiento penal en contra de quien solicita la restitución, anulando con ello el propósito que se persigue a través de la citada convención.

En ese orden de ideas, por mayoría de razón, se debe considerar que una simple acusación del que se opone a la restitución en contra del que la solicita, tampoco es suficiente para negar la restitución, máxime cuando como en el caso a estudio, la acusación no se vincula a la menor, pues la acusación de prostitución sólo gira en torno a la madre de la menor.

Aunado a lo anterior, las constancias de autos, permiten advertir que lejos de apoyar el dicho de la quejosa, apoyan lo manifestado por el padre de la menor, pues de acuerdo con lo narrado en la solicitud de restitución, la demandada comenzó a actuar en forma errática informándole al padre de la menor que estaba saliendo con otro hombre y que se llevaría su hija a México.

Situación que si bien no se encuentra probada, encuentra algo de sustento en el reporte policial sobre violencia doméstica identificado con el número ***** , en el cual se establece lo siguiente:³⁰

"Involucrados:

"P#1 ***** Fecha de nacimiento: *****

"P#2 ***** Fecha de nacimiento: *****

"La condición de p#1, era calmada y p#2, calmada pero irracional. P#1, P#2 los involucrados tienen 5 años de matrimonio y **2 hijas en común**.

³⁰ Expediente ***** . Foja 268.

"No existe orden de restricción, no existe ningún tratamiento médico.

"El día 03/27/2013 ambos involucrados tuvieron una argumentación verbal debido a *motivos de infidelidad*, no hubo señas de violencia física.

"Ambos involucrados fueron instruidos en como buscar consejería y se les otorgó panfletos sobre violencia doméstica.

"P#2 estuvo actuando irracional, parecía paranoica y en un estado de estrés no funcional."

Aunado a lo anterior, de las constancias de autos se desprende que la menor cuenta con una "media hermana"³¹ en el Estado que solicita su restitución; por tanto, al existir la presunción de que existe un lazo emocional entre ellas, lo más conveniente al interés superior de la menor es que regrese al lugar del cual fue sustraída, a fin de que sea en él, en donde se decida lo relativo a su guarda y custodia, tomando en cuenta todas las circunstancias concretas del caso.

En consecuencia, por lo expuesto y fundado esta Primera Sala resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a *****
por su propio derecho y en representación de su menor hija *****
en contra de la sentencia definitiva dictada el **ocho de agosto de dos mil catorce**, por la Cuarta Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa, en el toca *****.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Norma Lucía Piña Hernández y presidente Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se reservaron su derecho de formular voto concurrente.

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 con-

³¹ Hija del progenitor que solicita la restitución.

siderada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 1a. CCLXXXI/2013 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1045.

El Primer título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 6/2018 (10a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas y en la página 807 de esta *Gaceta*.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SUSTRACCIÓN INTERNACIONAL DE MENORES. PARA QUE OPERE LA CAUSAL DE EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 12 DEL CONVENIO DE LA HAYA ES INDISPENSABLE QUE HAYA TRANSCURRIDO MÁS DE UN AÑO ENTRE LA SUSTRACCIÓN Y LA SOLICITUD DE RESTITUCIÓN. Esta Primera Sala advierte que el artículo 12 del Convenio de La Haya es una de las piezas fundamentales de dicho instrumento internacional, pues en el mismo se contienen las circunstancias que deben presentarse para determinar en última instancia la restitución inmediata del menor. En este sentido, el mencionado artículo distingue dos hipótesis para la procedencia de la excepción relativa a la integración a un nuevo ambiente: la primera, relativa a que la solicitud de restitución hubiera sido presentada dentro del año siguiente contado a partir de la sustracción; y la segunda, que hubiera sido presentada después de dicho periodo. El establecimiento del mencionado plazo de un año constituye una abstracción que atiende a las dificultades que pueden encontrarse para localizar al menor. Así, la solución finalmente adoptada por la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado, amplía la ejecución de su objetivo primario –la restitución del menor– a un periodo indefinido, pues en cualquier tiempo se deberá restituir al menor, con la condición de que si ha pasado más de un año dicha restitución ya no será inmediata, sino que estará sujeta a un examen de ponderación para determinar la adaptación del menor a su nuevo ambiente. Lo anterior, pues el ideal del Convenio de La Haya es evitar las dilaciones indebidas, las cuales resultan sumamente perjudiciales para el menor involucrado, mediante un mandato de restitución inmediata. Sin embargo, en atención al propio principio de interés superior del menor, los Estados contratantes reconocieron la posibilidad de que si el menor se encuentra durante un largo periodo con el progenitor sustractor –a consideración de la Conferencia de La Haya más de un año–, se deberá determinar qué resulta más benéfico para el menor y evitar que sufra una nueva quiebra en su ambiente familiar que pueda significar un peligro para su correcto desarrollo psicológico. No obstante lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala considera que el mero hecho de que las dilaciones en el procedimiento de

restitución provoquen su retraso, por un plazo mayor a un año, no permite a las autoridades del Estado receptor considerar la integración del mismo como una causa para negar la restitución. Ello es así, pues son muchos los casos en los que la actividad procesal de las partes tiene por finalidad justamente la dilación del procedimiento, a fin de poder argumentar la integración del menor; o en los que el sustractor permanece oculto con la finalidad de que transcurra el plazo de un año para legalizar su actuación irregular. Por otra parte, esta Primera Sala observa que los informes explicativos de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado señalan que la intención de los Estados contratantes fue que dicho plazo se contara no hasta que la autoridad judicial o administrativa correspondiente recibiera la solicitud, sino desde el momento mismo de la presentación de la demanda. Lo anterior es así, en tanto que el posible retraso en la acción de las autoridades competentes no debe perjudicar los intereses de las partes amparadas por el Convenio.

1a./J. 7/2018 (10a.)

Amparo directo en revisión 4465/2014. 14 de enero 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, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Javier Mijangos y González.

Amparo directo en revisión 151/2015. 8 de julio 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: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Ana María Ibarra Olguín.

Amparo directo en revisión 1564/2015. 2 de diciembre de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Amparo directo en revisión 4102/2015. 10 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Amparo directo en revisión 5669/2015. 13 de abril de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Tesis de jurisprudencia 7/2018 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

CAUSAHABIENTE PROCESAL. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER UNA EXCEPCIÓN PERENTORIA QUE TENGA COMO ÚNICA FINALIDAD LA DECLARATORIA DE PRESCRIPCIÓN DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA QUE DERIVA DE UN JUICIO CUYA MATERIA ES UNA ACCIÓN PERSONAL.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 163/2015. SUSCITADA ENTRE EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, ACTUAL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO. 15 DE MARZO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ.

II. Competencia

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a 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 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 contradicción de tesis entre un Tribunal Colegiado Civil contra un Tribunal Colegiado Administrativo, ambos del Décimo Segundo Circuito, en un

tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de especialidad de la Primera Sala.

7. Esta Primera Sala no pasa por alto que uno de los criterios contendientes, consistente en el amparo en revisión 87/2013, fue dictado el cinco de septiembre de dos mil trece por el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, que actualmente es el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito; es decir, en el momento en que se dictó la sentencia, uno de los Tribunales Colegiados era mixto y, por ende, tenía competencia en la materia civil. No obstante, a partir del Acuerdo General 19/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado el quince de agosto de dos mil catorce,¹ dicho Órgano Colegiado se especializó en Materia Administrativa y forma parte del Pleno de Circuito junto con los demás Tribunales en Materia Administrativa, del cual queda excluido el otro Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito contendiente, por razón de materia, en términos del artículo 9 del Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.²

8. En ese sentido, dado que en el presente asunto se confrontan actualmente criterios de un Tribunal Colegiado Civil contra un Tribunal Colegiado Administrativo, ambos del Décimo Segundo Circuito que, por razón de materia, no forman parte de un Pleno de Circuito que tenga facultades para encargarse de una contradicción en materia civil, esta Suprema Corte es entonces el único órgano competente para resolver el conflicto interpretativo en términos del artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor.

9. Dicho de otra manera, no existe un Pleno de Circuito que pueda hacerse cargo de la materia de la contradicción, al ser de naturaleza civil. En primer lugar, porque uno de los Órganos Colegiados contendientes, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito, es el único especializado en materia civil en el Estado de Sinaloa. Y en segundo lugar, ya que el Pleno de Circuito existente en tal entidad federativa sólo tiene competencia para encargarse de asuntos de naturaleza administrativa (al sólo poder abordar conflictos interpretativos entre el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados

¹ Acuerdo General 19/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funciones del Tribunal Colegiado en Materia Penal en el Decimosegundo Circuito, con residencia en Mazatlán, Sinaloa, al cambio de denominación y competencia de los Tribunales Colegiados del referido Circuito y sede; a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los mencionados Tribunales Colegiados Especializados. Así como al cambio de denominación de la actual oficina de correspondencia común de los Tribunales Colegiados en cita.

² Acuerdo General 14/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

14. La demanda se radicó bajo el juicio ordinario civil 5/81 en el Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Sinaloa. Durante su tramitación, varios inmuebles fueron objeto de embargo. Seguido el juicio en todas sus etapas y una vez que se resolvieron varios medios de impugnación, se obtuvo una sentencia condenatoria firme en contra de los demandados.

15. En la etapa de ejecución de la sentencia, el veintisiete de mayo de dos mil once, se señaló día y hora para que tuviera verificativo la audiencia de remate de varios bienes inmuebles materia de previo embargo. En ese tenor, ***** , en su carácter de presidente del ***** –quien alegadamente se convirtió en causahabiente de una de las partes demandada en el juicio natural tras adquirir los bienes inmuebles sujetos a embargo durante el trámite del juicio–,³ opuso la excepción perentoria de prescripción del derecho de la parte actora de pedir la ejecución de la sentencia definitiva que resolvió dicho juicio. La excepción fue admitida en acuerdo de once de julio de dos mil once.

16. Contra tal proveído, el actor del juicio principal interpuso recurso de revocación que fue admitido el quince de julio de dos mil once. El quince de diciembre siguiente, el Juez Quinto de Distrito dictó una sentencia interlocutoria en la que declaró fundado el recurso de revocación interpuesto y revocó el acuerdo impugnado.

17. Inconforme con tal determinación, ***** , promovió amparo indirecto del cual conoció el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa con residencia en Los Mochis, quien lo admitió bajo el número ***** . El ocho de enero de dos mil trece, se dictó resolución en la que se sobreeseyó en el amparo.

18. En contra de tal negativa, la parte quejosa interpuso recurso de revisión. El Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito conoció del asunto, lo registró bajo el número de amparo en revisión civil ***** y, el cinco de septiembre de dos mil trece, revocó la sentencia impugnada y concedió el amparo a la asociación recurrente.

³ Dicha asociación civil se convirtió en causahabiente durante el juicio al adquirir los bienes sujetos a embargo precautoriamente a través de un contrato de fideicomiso. Los inmuebles embargados fueron transmitidos por parte de uno de los demandados al ***** , mediante un contrato de fideicomiso irrevocable traslativo de dominio con posibilidad de reversión de la propiedad fideicomitada de veintiséis de abril de mil novecientos noventa y nueve. Al extinguirse el mismo contrato, esos bienes fueron trasladados al fideicomisario de nombre ***** .

Argumentación de la sentencia

19. En el fallo, el Tribunal Colegiado, primero, revocó el sobreseimiento y estudió cada una de las causales de improcedencia invocadas y, en un segundo apartado, analizó los conceptos de invalidez y concedió el amparo a la parte quejosa.

20. En cuanto a las causas de sobreseimiento, el órgano colegiado refirió lo siguiente:

a) Determinó que no se actualizaba la causal de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el 80 de la Ley de Amparo; pues dada la calidad de causahabiente que acreditó tener la persona moral quejosa con la parte demandada en el juicio civil de donde deriva la interlocutoria, ésta adquiere las obligaciones inherentes a los bienes inmuebles embargados, por lo que se encuentra obligada a responder con dichos bienes por el pago de la condena que se ejecute en contra de la parte demandada. Así, sostuvo que la persona moral quejosa está legitimada para promover en el juicio principal en defensa de los inmuebles embargados, resultando irrelevante que no sea parte actora ni demandada en el juicio ordinario civil ***** , pues ello no le impide promover una defensa de los inmuebles embargados que ya son de su propiedad.

b) Sostuvo que tampoco se actualiza la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo, toda vez que en el caso concreto el acto reclamado lo constituye la resolución interlocutoria que revocó el auto que admitió la excepción perentoria de prescripción promovida por la quejosa en defensa de los bienes inmuebles que son de su propiedad.

c) Explicó que el solo hecho de que en una interlocutoria el Juez responsable le desconociera a la persona moral quejosa el derecho de promover en el juicio de origen por ser causahabiente de la parte demandada, es precisamente lo que la legitima para promover el juicio de amparo indirecto. El que la quejosa sea causahabiente no da lugar a decretar el sobreseimiento del juicio de acuerdo con la tesis de la Segunda Sala de rubro: "CAUSAHABIENCIA. NO ES POR SÍ MISMA CAUSA DE SOBRESEIMIENTO."⁴

⁴ Jurisprudencia 2a./J. 34/2003, dictada en la Novena Época por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, abril de 2003, página 189.

d) Refirió que tampoco se actualiza la causal de improcedencia, prevista en el artículo 73, fracción XI, de la Ley de Amparo, debido a que aun cuando existe una resolución firme que determinó que la persona moral quejosa no se encuentra legitimada para promover en el juicio de origen por no tener el carácter de parte actora ni de parte demanda, ello no implica un consentimiento de la resolución reclamada, pues lo determinado por el Juez en un acuerdo previo no significa que se esté desconociendo a la persona moral quejosa el carácter de causahabiente ni su derecho a promover con ese carácter en el juicio natural.

e) Finalmente, argumentó que en contra de la sentencia interlocutoria correspondiente sí procede el juicio de amparo indirecto sin tener que esperar para impugnar dicha resolución como violación procesal en la demanda de garantías que se interponga en contra de la última resolución de la etapa de ejecución, al haberse afectado derechos sustantivos. En consecuencia, la quejosa no estaba obligada a esperar a que se dictara la última resolución en el procedimiento de ejecución de sentencia, pues si en la interlocutoria reclamada se está revocando la resolución en la que se admitió la excepción de prescripción del derecho de la parte actora para pedir la ejecución de la sentencia dictada en el juicio de origen, debe concluirse que sí se actualiza el supuesto de excepción para efectos de la procedencia de amparo indirecto.⁵

21. Después de levantar el sobreseimiento el Tribunal Colegiado abordó el estudio de los conceptos de violación considerando lo siguiente.

22. En principio, explicó que se encuentra plenamente acreditado que la persona moral quejosa es causahabiente de la parte demandada en el juicio natural, en virtud de que los bienes inmuebles le fueron embargados a esta última en el juicio ordinario civil ***** , fueron transmitidos a favor de ***** , mediante un contrato de fideicomiso, celebrado en escritura pública número ***** , volumen ***** , de veintiséis de abril de mil novecientos noventa y nueve y, que dichos inmuebles, con motivo de la extinción del contrato de fideicomiso, fueron revertidos en favor de la persona moral quejosa.

⁵ Dio sustento a su argumento con base en la jurisprudencia 1a./J. 19/2011, dictada por la Primera Sala en la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 5, de rubro: "EJECUCIÓN DE SENTENCIA. EN CONTRA DE LA INTERLOCUTORIA FIRME QUE DESESTIMA LAS EXCEPCIONES SUSTANCIALES Y PERENTORIAS, ASÍ COMO LAS DEFENSAS U OTROS ACTOS QUE TIENDAN A DETENER O INTERRUMPIR LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO DE MANERA INMEDIATA, YA QUE RESULTAN ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN."

23. Así, se sostuvo que era evidente que la persona moral quejosa se convirtió en causahabiente de la parte demandada en el juicio natural, por lo que se encuentra obligada a responder por el pago de la condena decretada en contra de su causante, con el valor de los inmuebles embargados y que son de su propiedad. Por tanto, aun cuando no resulta parte actora ni demandada en el juicio de origen y tampoco compareció como acreedora al procedimiento de ejecución de la sentencia, al ser causahabiente de la parte demandada, se encuentra legitimada para promover en el juicio la excepción perentoria de prescripción en defensa de los inmuebles embargados que son de su propiedad. Es decir, precisamente, porque tiene el carácter de causahabiente de la parte demandada, está obligada a responder con dichos inmuebles por el pago de la condena decretada en contra de su causante en el juicio natural en cuanto pase a cubrir el importe de la condena, por lo que se le debe permitir su participación para la defensa de sus intereses.

B. Sentencia dictada por el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito en el amparo en revisión 19/2014 (antes Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito).

Antecedentes del caso

24. ***** promovió un juicio civil federal por responsabilidad civil extracontractual subjetiva, derivada de hechos ilícitos en contra de *****, por sí en su calidad de presidente y representante de la *****, quien fungía como presidente de la asociación de *****, quien fungía como presidente de la *****, por sí y en su carácter de presidente y representante de la ***** y *****, por actos realizados en representación del Gobierno Federal cuando fungía como director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria. De manera similar al relato de los antecedentes del asunto anterior, se demandó que las referidas personas, sin autorización de la actora, afectaron un predio para ser destinado a cubrir necesidades agrarias.

25. La demanda se radicó bajo el juicio civil federal ***** del índice del Juez Quinto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en Los Mochis; durante su tramitación, varios inmuebles fueron objeto de embargo. Seguido el juicio en todas sus etapas y una vez que se resolvieron varios medios de impugnación, se obtuvo una sentencia condenatoria firme en contra de los demandados.

26. En la etapa de ejecución de la sentencia, mediante acuerdo de siete de mayo de dos mil uno, el referido juzgador declaró legal y formalmente embargados en forma definitiva; entre otros, los inmuebles embargados precau-

toriamente que fueron registrados a nombre de uno de los demandados en el juicio (*****).

27. Posteriormente, *****, presidente del Consejo Directivo de la persona moral denominada ***** –quien alegadamente se convirtió en causahabiente de una de las partes demandada en el juicio natural, tras adquirir los bienes inmuebles sujetos a embargo durante el trámite del juicio–,⁶ promovió una excepción perentoria de prescripción del derecho de la parte actora para pedir la ejecución de la sentencia la cual no fue admitida a trámite por acuerdo de veintidós de julio de dos mil once. Contra tal negativa, la asociación interpuso recurso de revocación que se resolvió mediante interlocutoria de veintiséis de abril de dos mil doce en el sentido de declarar infundados los argumentos del impetrante.

28. En desacuerdo con tal resolución, la referida persona moral promovió un juicio de amparo indirecto del que conoció el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Sinaloa, con residencia en los Mochis, bajo el número *****. El diez de julio de dos mil trece, se dictó resolución en el sentido de sobreseer el juicio de amparo.

29. Inconforme con esta sentencia, la asociación quejosa, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de revisión. El Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito conoció del asunto, lo registró bajo el número de expediente ***** y, el nueve de abril de dos mil quince, dictó sentencia en el sentido de revocar la sentencia recurrida y negar el amparo.

Argumentación de la sentencia

30. En la sentencia, el Tribunal Colegiado, primero, revocó el sobreseimiento y estudió cada una de las causales de improcedencia invocadas y, en un segundo apartado, analizó los conceptos de invalidez y negó el amparo a la parte quejosa.

31. En cuanto a las causas de sobreseimiento, el Órgano Colegiado refirió lo siguiente:

⁶ Dicha asociación civil se convirtió en causahabiente durante el juicio al adquirir los bienes sujetos a embargo a través de un contrato de fideicomiso. El tres de mayo de mil novecientos noventa y nueve, los bienes embargados precautoriamente a una de las partes demandadas (*****) fueron afectados por un fideicomiso irrevocable traslativo de dominio con posibilidad de reversión de las propias fideicomitadas a favor del *****. El treinta y uno de diciembre de dos mil tres, en ejecución del contrato de fideicomiso, le trasladaron a la fideicomisaria ***** los bienes sujetos al embargo.

a) En cuanto a la primera causal de improcedencia, determinó que no se actualizaba la causal prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el numeral 114, fracción III, de la abrogada Ley de Amparo, pues diverso a lo que sostuvo el Juzgado de Distrito,⁷ de acuerdo con el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte, la interlocutoria que desestima de manera firme una excepción sustancial y perentoria, alguna defensa u otro acto que tienda a detener o interrumpir la ejecución de la sentencia, como puede ser la excepción de pago o la de prescripción del derecho de pedir la ejecución entre las partes, es impugnabile de forma inmediata a través del juicio de amparo indirecto. Ello, sin que tenga que hacerse valer como una violación procesal en la demanda de garantías que se intente contra la última resolución del procedimiento respectivo, ya que éstos resultan actos de imposible reparación, lo que resulta aplicable al caso.

b) Lo anterior, de acuerdo con la jurisprudencia de rubro: "EJECUCIÓN DE SENTENCIA. EN CONTRA DE LA INTERLOCUTORIA FIRME QUE DESESTIMA LAS EXCEPCIONES SUSTANCIALES Y PERENTORIAS, ASÍ COMO LAS DEFENSAS U OTROS ACTOS QUE TIENDAN A DETENER O INTERRUMPIR LA EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO DE MANERA INMEDIATA, YA QUE RESULTAN ACTOS DE IMPOSIBLE REPARACIÓN."⁸

c) Sostuvo que tampoco se actualizaba la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo abrogada. Lo infundado radica en que la quejosa, al ser causahabiente, presentó una promoción en el juicio civil federal de origen, donde opuso la excepción de prescripción del derecho de la actora para pedir la ejecución de la sentencia definitiva dictada en ese juicio, lo que no fue acordado de conformidad por el Juez de Distrito y, en contra de dicho acuerdo, interpuso recurso de revocación, el cual se declaró infundado. En ese tenor, se causó perjuicio a la esfera jurídica de la quejosa y ello legitima para impugnar a través del juicio de garantías la decisión sobre su falta de legitimación en el juicio de origen.

d) Respecto al artículo 73, fracción XI, se dijo que tampoco se actualiza la causa de improcedencia que radica en el consentimiento de los actos impugnados, ya que, en el caso, el acto reclamado, consistente en la interlocutoria donde se declaró infundado el recurso de revocación contra el cual se

⁷ El Juzgado de Distrito sostuvo que la excepción obstaculiza la ejecución de la sentencia definitiva emitida en el juicio de origen; en consecuencia, resultaba improcedente el amparo hasta en tanto no se dictara resolución definitiva que aprobara o desaprobara el indicado remate.

⁸ Jurisprudencia 1a./J. 19/2011, dictada por la Primera Sala en la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 5.

promovió juicio de amparo, sin que de autos se advierta que hubiese consentido expresamente esa resolución o por manifestaciones de voluntad que demuestren ese consentimiento; por el contrario, al ser impugnado a través del juicio de garantías es evidente que no existe un consentimiento.

32. Después de estudiar las causales de improcedencia y levantar el sobreseimiento, el Tribunal Colegiado estudió los conceptos de violación con se expone a continuación.

33. Al respecto, se señaló que el hecho de que el quejoso sea causahabiente del demandado no lo legitima para promover por su cuenta en el procedimiento una excepción perentoria de prescripción del derecho de la actora a obtener la ejecución de la sentencia, pues no tenía un carácter suficiente dentro de la controversia para ello.

34. Para llegar a tal conclusión, se explicó que, de acuerdo con los artículos 1o., 2o. y 3o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, sólo puede iniciar un procedimiento quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena (parte actora) y quien tenga el interés contrario (parte demandada). Así, se afirmó que cuando exista transmisión a un tercero del interés señalado en el artículo 1o., dejará de ser parte quien perdió el interés y lo será quien lo haya adquirido, pero que las relaciones recíprocas de las partes dentro del proceso con sus respectivas facultades y obligaciones no pueden sufrir modificación en ningún sentido por virtud de leyes o estatutos relativos al modo de funcionar o de ser especial de una de las partes, sea actora o demandada.

35. En ese sentido, se aludió que en un procedimiento judicial sólo pueden intervenir el actor y el demandado y que pueden transmitir sus derechos litigiosos a un tercero, caso en el cual deja de ser parte quien haya perdido el interés y lo será quien lo haya adquirido; es decir, las partes pueden ser sustituidas por otras personas.

36. Aplicando tales supuestos al caso concreto, el órgano colegiado detalló que la referida asociación civil se convirtió en causahabiente de la parte demandada y, con motivo de ello, el veinte de julio de dos mil once promovió un incidente en el que opuso la excepción de prescripción del derecho de la actora para pedir la ejecución de la sentencia definitiva, lo que no fue acordado de conformidad por el Juez y el recurso de revocación contra el mismo acuerdo fue declarado infundado.

37. Sobre tales circunstancias, se llegó a la convicción que la asociación recurrente carecía de legitimación para promover en el juicio y oponer la

excepción de referencia, porque no tenía reconocido el carácter de parte demandada (no demostró que celebró un contrato con la parte demandada donde le cedió la deuda, ni lo hizo del conocimiento del Juez natural para que declarara la sustitución procesal de la parte demandada y lo notificara a la parte actora).

38. Si bien era verdad que al adquirir los bienes la quejosa adquirió el carácter de causahabiente, para el Tribunal Colegiado, ello no legitimaba a la persona moral recurrente a promover por sí misma en el juicio y oponer la excepción de prescripción. Con dicho carácter de causahabiente, únicamente, adquirió la propiedad de los bienes, pero se subrogó en la obligación de la parte demandada de responder con esos inmuebles para el pago de la condena, por lo que tiene que responder por el pago de la condena que se ejecute contra la parte demandada, sin que esa adquisición lo convierta en parte demandada del juicio natural.

39. Se argumentó que debe distinguirse entre las figuras jurídicas de cesión de derechos, cesión de deuda y causahabencia. La primera se refiere a cuando el acreedor transfiere a otros los derechos que tiene contra su deudor; la segunda, implica que para que haya sustitución de deudor es necesario que el acreedor, consienta expresa o tácitamente la sustitución de demandado, en ambos casos las partes deben comunicarlo al Juez para que les reconozca tal carácter. Finalmente, se dijo que la figura jurídica de la causahabencia, se actualiza en forma independiente del juicio de origen, ya que consiste en que un tercero adquiere del demandado el inmueble que se encuentra embargado en el juicio natural e inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y, por tanto, recibe un inmueble sujeto a un litigio y deberá estar a las resultas del juicio que es defendido por su causante (al momento de ejecutar la sentencia, tendrá que responder con dicha propiedad).

40. Consecuentemente, se concluyó que un causahabiente carece de legitimación para comparecer en un juicio y defender el bien inmueble por sí mismo, pues esa atribución le corresponde al causante.

V. Existencia de la contradicción

41. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, con base en el estudio de los precedentes recién detallados, en el caso se actualiza una contradicción de criterios entre los Tribunales Colegiados contendientes en relación con la legitimación que tiene el causahabiente del demandado para comparecer en ejecución de sentencia e interponer una excepción perentoria de prescripción.

42. Antes de pasar a explicar las razones para advertir dicha contradicción, como cuestión previa, es importante señalar que, tal como sucede con algunos de los criterios contendientes, para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales.

43. En ese sentido, se estima que por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",⁹ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁰

44. Así, de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de **unificar criterios** y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por las Salas de esta Suprema Corte. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

45. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos, se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la

⁹ Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, tomo 83, noviembre de 1994, página 35.

¹⁰ 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.

unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Las Salas (sic) contendientes debieron haber 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 debe encontrar 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 que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica, es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

46. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de rubro y texto que a continuación se reproducen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales,

pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al 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."¹¹

47. Expuesto lo anterior, como se adelantó, esta Primera Sala considera que en el caso concreto se cumplieron las referidas condiciones para la existencia de la contradicción.

48. En primer lugar, se cumple el primer requisito en virtud de que los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se

¹¹ Ídem.

vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo y desarrollaron argumentos para desentrañar el sentido normativo de varios supuestos jurídicos. En ambos casos se trató de un juicio ordinario civil en etapa de ejecución en donde la persona moral causahabiente de la parte demandada presentó una excepción dilatoria que fue resuelta por el juzgado de origen y, posteriormente, en amparo indirecto y en amparo en revisión.

49. Al respecto, los tribunales coincidieron en interpretar diferentes tópicos en dos vertientes: primero, en cuanto a la procedencia del juicio de amparo indirecto –pues fueron argumentos desarrollados al estudiar las causales de sobreseimiento– coincidiendo en la descripción de los siguientes temas: a) determinaron si el causahabiente del demandado en el juicio principal está legitimado para promover un juicio de amparo indirecto; y, b) explicaron que procede el amparo indirecto contra la interlocutoria firme que desestima las excepciones sustanciales y perentorias en ejecución de sentencia, sin que sea necesario esperar a impugnar hasta la última resolución de la etapa de ejecución.

50. Y, en una segunda vertiente, después de analizar las causales de sobreseimiento, ambos colegiados analizaron si la causahabiente de la parte demandada, se encuentra legitimada para promover en el juicio principal en defensa de los inmuebles embargados que son de su propiedad una excepción perentoria de prescripción o si, por el contrario, dicha atribución le corresponde sólo al causante.

51. Por su parte, en cuanto al siguiente requisito de procedencia de la contradicción, de un análisis de las diferentes ejecutorias remitidas a esta Suprema Corte, se considera que los ejercicios realizados por los tribunales contendientes tienen tramos discrepantes de razonamientos de un mismo problema jurídico.

52. Por un lado, de gran parte del análisis de las sentencias de los recursos de revisión, se advierte que los órganos colegiados coincidieron en cuanto a la interpretación y análisis de las causales de improcedencia invocadas en el caso concreto. Por ejemplo, ambos tribunales se decantaron que el causahabiente tiene interés jurídico para promover un amparo en contra de la negativa de tener por interpuesta la excepción perentoria en ejecución de sentencia. De igual manera, concordaron en que es procedente el amparo indirecto contra la interlocutoria que se pronuncia respecto a excepciones que pueden detener la ejecución, concordando también en que no es necesario esperar

para impugnarla como violación procesal en la última resolución de la etapa de ejecución.

53. No obstante, en el análisis de fondo de los conceptos de violación, los Tribunales Colegiados arribaron a conclusiones discordantes. A saber, ambos colegiados, analizaron si el causahabiente de la parte demandada, se encuentra legitimado para promover en etapa de ejecución de sentencia una excepción perentoria de prescripción o sí, por el contrario, dicha atribución le corresponde sólo al causante como demandado en el juicio ordinario.

54. En relación con este punto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, sostuvo que si se encuentra plenamente acreditada la calidad de causahabiente de la parte demandada, ésta última estará obligada a responder por el pago de la condena decretada en contra de su causahabiente con el valor de los inmuebles embargados que son de su propiedad; por tanto, aun cuando no es parte actora ni demandada en el juicio (sic) de origen, al ser causahabiente de la parte demandada se encuentra legitimada para promover una excepción en el juicio en defensa de los inmuebles embargados que ahora forman parte de su patrimonio.

55. En cambio, el Tribunal Colegiado en Materia Civil del Décimo Segundo Circuito determinó que en un procedimiento judicial sólo pueden intervenir el actor y el demandado, por lo que el causahabiente de la parte demandada no está legitimado para promover una excepción por su cuenta ni siquiera en defensa de los bienes que ahora son de su propiedad.

56. Estima que la causahabencia, únicamente, implica que la persona adquiere la propiedad de los bienes, sin que ello la convierta en parte demandada del juicio natural, toda vez que no se demuestra que se haya reconocido el carácter de parte demandada al no haberse celebrado un contrato cediendo la deuda ni declarado la sustitución procesal de la parte demandada. Explica que es necesario que en el juicio de origen, se reconozca al causahabiente su carácter de demandado para tener la citada legitimación, a fin de interponer una excepción en la etapa de ejecución de sentencia.

57. Así, el órgano colegiado argumentó que debe distinguirse entre la cesión de derechos, cesión de deuda y causahabencia. La primera se refiere a cuando el acreedor transfiere a otros los derechos que tiene contra su deudor; la segunda, implica que para que haya sustitución de deudor es necesario que el acreedor consienta expresa o tácitamente la sustitución de demandado, en ambos casos las partes deben comunicarlo al Juez para que les reconozca tal carácter. En cambio, la causahabencia, se actualiza de forma

independiente del juicio de origen, toda vez que consiste en que un tercero adquiere del demandado el inmueble que se encuentra embargado en el juicio natural e inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, por lo que recibe un inmueble sujeto a un litigio y deberá estar a (sic) resultas del juicio que es defendido por su causante.

58. Detalla que el carácter de causahabiente sólo implica la propiedad de los bienes y que hay una subrogación en la obligación de la parte demandada de responder con esos bienes para el pago de la condena; por ende, a juicio del colegiado, debe estarse a las resultas del juicio y responder por el pago de la condena que se ejecute contra la parte demandada, sin que tal adquisición lo convierta en parte demandada en el juicio natural que lo legitime para interponer una excepción, pues para ello tiene que haber una cesión de deuda y presentarla ante un Juez para su aprobación expresa o tácita; de otra manera, se afectaría el principio de seguridad jurídica al considerar que basta que una persona adquiera los bienes embargados para convertirse en parte demandada en sustitución de la otra, sin ser aprobado por el Juez y por la parte actora y que sólo por eso pueda promover en el juicio, ya que, de ser así, habría tantos demandados como transmisiones de propiedad existieran en el procedimiento.

59. Consecuentemente, de acuerdo con tal Colegiado, la atribución de defenderse en juicio le corresponde, únicamente, al demandado causante o a las partes reconocidas como tal por la autoridad jurisdiccional de origen.

60. De lo anterior se advierte que los tribunales contendientes resolvieron en diferente sentido respecto a la figura jurídica de la causahabencia y sus aplicabilidad en un supuesto en concreto; específicamente en cuanto a la legitimación que tiene el causahabiente de la parte demandada para promover en defensa de su patrimonio en el juicio de origen una excepción perentoria de prescripción en la etapa de ejecución.

61. Por consiguiente, se estima que también se cumple el *tercer requisito*, pues los argumentos en contradicción dan lugar a la formulación de una pregunta genuina respecto a la manera de abordar los temas jurídicos planteados, que es la siguiente:

62. El causahabiente de una parte demandada en un juicio en el que se ejerció una acción personal y en el que se embargaron bienes inmuebles que dieron lugar a esa causahabencia, ¿tiene legitimación para comparecer en el juicio en la etapa de ejecución de sentencia para

interponer una excepción perentoria de prescripción de los derechos de la actora para solicitar la ejecución de la respectiva sentencia?

VI. Estudio de fondo de la contradicción

63. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que se desarrolla en el presente apartado.

64. Para determinar si la causahabiente de una parte demandada tiene legitimación para promover en la etapa de ejecución de sentencia una excepción perentoria de prescripción, primero, es necesario dilucidar en qué consiste la figura de la causahabencia (I) y, a partir de ello, determinar si dicha figura autoriza la participación de un causahabiente en un juicio, cuando la causahabencia se dio a partir de la transmisión de bienes inmuebles que estaban sometidos previamente a ese litigio (II).

I

Consideraciones en torno a la causahabencia

65. La figura de la causahabencia no es extraña para la jurisprudencia de esta Suprema Corte. En múltiples ejecutorias, esta Corte se ha pronunciado sobre su naturaleza y peculiaridades, tanto dentro de un juicio ordinario como su trascendencia procesal al momento de interponerse una demanda de amparo.

66. A fin de resolver el presente asunto, esta Primera Sala toma en cuenta la gran diversidad de pronunciamientos al respecto; en particular, los fallos más recientes, consistentes en las contradicciones de tesis 83/2006-PS y 160/2013, resueltas el ocho de noviembre de dos mil seis y el diecinueve de junio de dos mil trece, respectivamente.

67. En el primer asunto, esta Sala determinó que si se inicia un juicio ordinario mercantil en contra de una persona que transmitió la propiedad hipotecada y en ese procedimiento se embarga el bien transmitido con anterioridad al inicio del litigio, el adquirente no tiene el carácter de causahabiente sino de tercero extraño a juicio.¹² Por su parte, en la otra contradicción de tesis, se dijo

¹² Criterio que se refleja en la tesis 1a./J. 63/2007, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, junio de 2007, página 155, de rubro y texto: "TERCERO EXTRAÑO. EN UN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL SEGUIDO EN CONTRA DEL DEUDOR

que no existe causahabencia entre una persona que adquiere un derecho de propiedad del titular registral y los titulares registrales anteriores al vendedor, si se trata de compraventas de ejecución instantánea. Ello, toda vez que la causahabencia sólo puede tener lugar mientras continúa vigente la relación jurídica en la cual existe sustitución, lo cual no ocurre tratándose de contratos de comprabante que son por regla general de "ejecución instantánea", salvo cuando se celebre con reserva de dominio.¹³

QUE GARANTIZÓ EL ADEUDO CON UNA HIPOTECA. TIENE ESE CARÁCTER EL ADQUIRENTE DEL BIEN HIPOTECADO QUE SE LE TRANSMITIÓ CON ANTERIORIDAD AL INICIO DEL MISMO.— Si se inicia un juicio ordinario mercantil en contra de quien transmitió la propiedad hipotecada y en ese procedimiento se embarga el bien transmitido con anterioridad al inicio de tal litigio, el adquirente no tiene el carácter de causahabiente del demandado sino de tercero extraño a tal juicio, aun a pesar de la hipoteca y de que hubiere tenido conocimiento de la misma, pues debe destacarse que en esta clase de juicios lo que se persigue es una acción personal en contra del demandado en la que nada tiene que ver la hipoteca ni mucho menos el adquirente del bien. Para que el adquirente pudiera considerarse causahabiente del demandado en estos supuestos, tendría que habersele transmitido la propiedad después de iniciado el juicio o trabado el embargo, pues la sola circunstancia de que el bien embargado también se encuentre hipotecado, no justifica que en un procedimiento iniciado por una acción personal en la que el objeto del embargo sean bienes propiedad del deudor, se pretenda hacer efectiva la garantía hipotecaria, la cual es de carácter real, por lo que sólo persigue al bien, con independencia de quién sea el deudor. De esta manera, si lo que se pretende es hacer efectiva la garantía hipotecaria, se tendrá que recurrir necesariamente a la vía establecida por la ley para ello, es decir, a la acción hipotecaria y, en estos casos, el nuevo adquirente podrá ser causahabiente de quien le transmitió la propiedad con anterioridad a ese procedimiento, si es que el acreedor no tuviera conocimiento de tal transmisión; pero en caso de que el actor sí tenga conocimiento de la misma, el nuevo adquirente no tendrá el carácter de causahabiente sino de demandado o codemandado ya que la ley establece que cuando se intenta esta clase de juicio se debe demandar a quien aparece como propietario en el Registro Público de la Propiedad. En conclusión, no es jurídicamente factible que se pretenda hacer efectiva una garantía hipotecaria a través de un juicio distinto del hipotecario, por lo cual, en ese caso, el nuevo adquirente del bien hipotecado tendrá el carácter de tercero extraño en los juicios distintos del hipotecario.". Precedente: la citada contradicción de tesis 83/2006-PS. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito y el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 8 de noviembre de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Fernando A. Casasola Mendoza.

¹³ Criterio que se refleja en la tesis 1a./J. 82/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 951, de rubro: "CAUSAHABENCIA. NO EXISTE ENTRE QUIEN ADQUIERE UN DERECHO DE PROPIEDAD DEL TITULAR REGISTRAL Y LOS TITULARES REGISTRALES ANTERIORES AL VENDEDOR, SI SE TRATA DE COMPRAVENTAS DE EJECUCIÓN INSTANTÁNEA, SIN QUE ELLO IMPLIQUE QUE EL ADQUIRENTE SEA EN AUTOMÁTICO TERCERO DE BUENA FE REGISTRAL.—La 'causahabencia' es la sustitución de la persona de quien directamente emana el negocio jurídico, por otra que queda ligada por los efectos de dicho negocio como si personalmente hubiese intervenido en la formación de la relación jurídica que le dio origen. Por virtud de la causahabencia, el concepto de 'parte' de un negocio jurídico se extiende a la persona que sustituye al causante, de manera que no se le puede tener como tercero, a pesar de no haber intervenido para nada en la celebración del mismo. En esa tesitura, el causahabiente se integra a la relación jurídica original, por virtud de la cual, una de las partes puede exigir a la otra el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Sin embargo, una vez agotadas las obligaciones asumidas por las partes, el contrato

68. Lo relevante de estas ejecutorias es que, en las consideraciones previstas para resolver los distintos puntos de conflicto interpretativo, esta Suprema Corte definió de manera importante los tipos y clases de causahabencias y sus consecuencias sobre diversos juicios y actos jurídicos.

69. A partir de lo señalado en esos precedentes, esta Suprema Corte ha entendido que la causahabencia es una figura jurídica que da lugar a la transmisión de derechos u obligaciones, cuya relación jurídica se integra por dos personas: el causante y el causahabiente.¹⁴

70. Transmitir una obligación "implica un cambio en el sujeto activo (cesión de derechos y subrogación) o en el pasivo (cesión de deudas), dejando

se termina, debido a que se cumplió con su objeto. De manera que la causahabencia sólo puede tener lugar mientras continúa vigente la relación jurídica en la cual el causahabiente se sustituye, puesto que no es posible que un tercero se integre como parte a un acto jurídico que ha cesado. Ahora bien, el contrato de compraventa es por regla general 'de ejecución instantánea', porque las prestaciones de las partes se ejecutan en un solo momento. Salvo cuando se celebre con reserva de dominio, o se pacte el pago del precio a plazos, por regla general, las obligaciones derivadas del contrato de compraventa se agotan en el momento en que la misma se celebra. De manera que en la compraventa de ejecución instantánea no hay un acto jurídico en el cual un tercero pueda sustituirse en calidad de causahabiente. Sostener lo contrario, implicaría que toda persona que adquiera la propiedad de un bien resulta ser causahabiente del primer titular. El causahabiente a título particular se coloca en la situación jurídica que tenía su causante en relación con un acto jurídico concreto, en el cual lo sustituye, de manera que se integra a una relación jurídica determinada, para asumir las obligaciones derivadas de esa relación jurídica exclusivamente; mas no puede atribuírsele la obligación de cumplir con las obligaciones que hayan asumido terceros con quienes no tiene vínculo jurídico alguno. No obstante, el hecho de que no exista la causahabencia aducida, y por lo tanto, no se pueda ejercitar una acción personal, no quiere decir que el tercero adquirente resulte ser, en automático, un tercero de buena fe registral, puesto que sólo puede tener dicho carácter quien: (a) haya adquirido un derecho real sobre el inmueble de que se trate de quien aparece como titular registral, por virtud de un acto jurídico que se presuma válido al momento de la adquisición o de una resolución judicial; (b) haya inscrito en el Registro Público de la Propiedad a su favor el derecho real adquirido; (c) haya adquirido a título oneroso, entendiéndose por tal, que debe existir una proporción razonable entre el valor de la cosa y el precio o contraprestación pagado por ella; y, (d) siempre y cuando no haya pruebas suficientes de su conocimiento respecto de los vicios del título de su vendedor, en su caso, o éstos no se desprendan claramente del propio Registro Público de la Propiedad. Cuestiones que el juzgador debe valorar en cada caso concreto para determinar si el tercero es de buena fe registral o no, pues la ausencia de buena fe del tercero adquirente no se debe a que sea causahabiente de los titulares anteriores a su vendedor, sino a que no puede aducir desconocimiento de los vicios de su título.". Precedente: la citada contradicción de tesis 160/2013. Suscitada entre el Primer y el Tercer Tribunales Colegiados, ambos en Materia Civil del Cuarto Circuito. 19 de junio de 2013. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos en cuanto a la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimitad de cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

¹⁴ *Cfr.* Bejarano Sánchez, Manuel, *Obligaciones civiles*, Sexta edición. Editorial Oxford, México, 2010.

subsistente la misma relación jurídica que, por tanto, no se transforma ni mucho menos se extingue, continuando con las obligaciones principales y accesorias¹⁵, de manera que tanto la cesión de derechos, cesión de deudas e inclusive la subrogación pueden generar causahabencia, en tanto que éstas originan la transmisión de una obligación o bien.

71. El "causahabiente" es la persona que se ha sucedido o subrogado por cualquier título en el derecho de otra u otras personas o que, por un acontecimiento posterior a la realización del mismo, adquiere en forma derivada los derechos y obligaciones de quienes fueron sus autores ("causantes").

72. Por ende, se puede hablar de dos especies de causahabientes: a título universal y a título particular. La *primera* situación se presenta cuando el causahabiente, sustituye al causante en todo su patrimonio o en una parte alícuota de él, a saber, el heredero; la *segunda*, surge cuando la sustitución se refiere, únicamente, a derechos u obligaciones determinados en forma específica, como es el caso de la cesión de derechos y obligaciones o la subrogación; por ejemplo, el cesionario y el subrogatario que sustituyen a los primitivos titulares de los derechos y obligaciones cedidos o subrogados, como si personalmente hubiesen intervenido en la formación de la relación jurídica que les dio origen.

73. En ese tenor, esta Suprema Corte ha considerado la causahabencia como la **sustitución de la persona de quien directamente emana el negocio jurídico por otra que queda ligada por los efectos de dicho negocio como si éste hubiera emanado de la segunda**, la cual puede a su vez clasificarse conceptualmente de dos maneras:¹⁶ la de orden *sustantivo* y la adjetiva o *procesal*.

74. La sustantiva surge por lo general fuera de los juicios y consiste en que, quien adquiere un bien o derecho, se subroga en los derechos de su causante, pero además soporta las cargas inherentes al bien o al derecho que adquiere, de tal manera que siempre que un bien tenga algún gravamen o carga y se transmita a otra persona, ésta será causahabiente de aquél y soportará esas cargas. Ello puede darse, tal como lo ha implicado esta Sala, cuando se transmite un bien que tiene como carga un derecho real (como sucede

¹⁵ Cfr., Rojina Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil*, 19a. Ed. Tomo III. Editorial Porrúa, México, 1994, páginas 460-461.

¹⁶ Véase, lo señalado al respecto en las páginas 32 y 33 de la ejecutoria de la contradicción de tesis 83/2006-PS.

cuando se transmite un bien hipotecado, caso en el cual si en un juicio se quisiera hacer efectiva la carga que reporta el bien transmitido, existe el derecho del acreedor de demandar del nuevo propietario haciendo efectiva la carga que pesa sobre el bien) o bien cuando se transmite y sobre él existe otro tipo de cargas no reales (como sucede en los casos en que se adquiere un bien sobre el cual existe un contrato de arrendamiento, contrato que por disposición legal no termina por la transmisión de la propiedad).¹⁷

75. Por su parte, como se dijo en las consideraciones del fallo relativo a la contradicción de tesis 83/2006-PS, la causahabencia de orden adjetivo o procesal reside en que quien adquiere un bien o derecho que está siendo discutido dentro de un juicio, debe estarse a lo que se decida en ese juicio sin que se le dé audiencia al adquirente del bien, que se considera como oído y vendido en el juicio a través de su causante y, por ello, no puede interponer una tercería excluyente de dominio ni puede ostentarse como un tercero extraño en el juicio de amparo.¹⁸

76. Ambos tipos de causahabencia tienen como efecto que quien adquiere determinados bienes o derechos, soporta ciertas cargas, sólo que la carga que soporta el causahabiente en el segundo caso, consiste en que tenga que estar a las resultas del juicio seguido en contra de su causante, precisamente porque sabía de la existencia del proceso jurisdiccional.

77. Ahora, en relación con la causahabencia de orden procesal, esta Primera Sala ha abundado sobre los elementos de su actualización y sus efectos dentro de un juicio. En principio, en la contradicción de tesis 68/2006-PS, fallada el cuatro de octubre de dos mil seis, se sostuvo que para efectos de que se acredite esa causahabencia procesal, era necesario que el adquirente del bien inmueble tuviera conocimiento de la controversia judicial a la que estuviera sometido dicho bien.¹⁹

¹⁷ *Ibídem*.

¹⁸ Véase, lo plasmado en las páginas 33 a 35 de la ejecutoria de la contradicción de tesis 83/2006-PS.

¹⁹ Criterio que se refleja en la tesis 1a./J. 85/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, página 128, de rubro y texto: "CAUSA-HABIENCIA. PARA EFECTOS PROCESALES, SU ACTUALIZACIÓN REQUIERE QUE SE ACREDITE QUE EL ADQUIRENTE DEL INMUEBLE TUVO CONOCIMIENTO DE LA CONTROVERSIA JUDICIAL A QUE ESTÁ SUJETO DICHO BIEN.—La doctrina define al causahabiente como el sucesor de los derechos de una persona, de quien ha adquirido una propiedad o un derecho, y puede ser a título universal cuando se trata de la totalidad del patrimonio o parte alícuota de éste, o a título particular, si únicamente se refiere a una cosa o cosas específicas. Ahora bien, desde el punto de vista procesal, para que se actualice la causahabencia, tratándose de la adquisición de inmuebles, es

78. Asimismo, en la referida contradicción de tesis 83/2006-PS, en las consideraciones respecto a la naturaleza de los terceros extraños a juicio y la causahabencia, esta Primera Sala sostuvo que la causahabencia que se da durante el trámite de un juicio, cuyo efecto radica, como se adelantó, en que el causahabiente queda sujeto a las resultas del juicio seguido contra su causante, significa que si el resultado del juicio es negativo, el causahabiente admitió ese riesgo desde el momento en que adquirió el bien a sabiendas que el resultado del juicio podía ser contrario a sus intereses.²⁰ De manera que, a fin de garantizar el derecho de los acreedores que ya instauraron su demanda en contra de sus deudores, estos últimos pueden transmitir los bienes que están en litigio para evitar responder, aun después de notificada la demanda o expedido el mandamiento del embargo; sin embargo, se insiste, la persona que adquiere el bien debe saber que estará sujeta a lo que se decida en el juicio correspondiente.

79. Por ende, se dijo, la figura de la causahabencia de orden procesal, excluye tanto a la del tercero extraño a juicio como la del tercerista, porque en esos casos se considera que, por las circunstancias en las cuales se adquiere el bien o el derecho, el causahabiente tiene audiencia a través de su causante, de tal forma que no puede comparecer a juicio alegando que se le priva de sus bienes sin que se le haya oído y vencido previamente, porque al adquirir el bien tenía conocimiento de la existencia del gravamen o carga.

80. La causahabencia procesal se actualiza, por ejemplo, tal como se dijo en el citado fallo, al adquirir el bien inmueble del demandado materia del litigio en un juicio reivindicatorio, cuando éste ya se había instaurado, caso en el que operaría la causahabencia y el adquirente no tendría que ser oído y vencido; otro caso se da cuando se ceden los derechos litigiosos y el cedente pierde el juicio, sin poder oponerse alegando que no se le llamó al procedimiento. Asimismo, un diverso ejemplo es cuando un bien inmueble que está embargado (funcionando como garantía) se transmite iniciado el juicio, supuesto en el cual la persona que adquiere el bien soporta la obligación de responder con sus bienes, que están embargados. En este último caso, si la persona que

necesario que mediante inscripciones hechas en el Registro Público de la Propiedad o algún otro medio de prueba idóneo y fehaciente se acredite que el adquirente de esa propiedad o derecho tuvo conocimiento de que el bien de que se trata está sujeto a una controversia judicial y que, por ende, contrae un derecho litigioso, ya que de no acreditarse dicha situación, debe considerársele como tercero adquirente de buena fe, en tanto que desconoce el estado que guardaba el bien antes de adquirirlo.". Precedente: la citada contradicción de tesis 68/2006-PS. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 4 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Vallís Hernández. Secretario: Juan Carlos de la Barrera Vite.

²⁰ *Ibidem*.

transmitió el bien embargado pierde en el juicio, independientemente de que no se haya llamado al mismo al nuevo adquirente, éste tiene que responder de la obligación garantizada.²¹

81. Así, se insiste, si bien el causahabiente procesal se responsabiliza con el inmueble a las resultas del juicio, no se sustituye en la deuda como tal. Esto, porque no se cumplen con los requisitos de una cesión de deuda, sino que se da la adquisición del inmueble embargado afectado previamente en un juicio. Si se tratara de la cesión de deuda, el causahabiente respondería con todos sus bienes y podría, por tanto, oponer las excepciones que correspondrían a su causante, como la prescripción de la ejecución. Por el contrario, en ese caso, al sólo ser el causahabiente procesal de una garantía, le corresponden derechos sólo en defensa del inmueble sujeto al embargo, como podría ser, a saber, la cancelación de la inscripción preventiva del embargo (cuando no ha caducado por el paso del tiempo).

II

El causahabiente y su participación en la etapa de ejecución de sentencia

82. Ahora bien, con base en las aludidas consideraciones de esta Suprema Corte sobre la figura jurídica de la causahabencia, muchas de ellas incluidas como *obiter dictas* en las referidas contradicciones de tesis (lo que nos lleva a estimar que la presente contradicción es procedente al no existir un criterio vinculante sobre el punto jurídico en específico), esta Primera Sala concluye que el surgimiento de una causahabencia de orden procesal originada por la transmisión de un bien inmueble sujeto, previamente, a un embargo en un juicio ordinario en el que se ejerció una acción personal, no otorga legitimación al causahabiente para interponer por sí mismo una excepción perentoria de prescripción en la etapa de ejecución de sentencia del respectivo juicio.

83. Lo anterior es así, siempre y cuando la razón para haber acudido al juicio a interponer esa excepción perentoria de prescripción de la ejecución de la sentencia tenga como objeto, precisamente, la declaración general de prescripción de las prestaciones otorgadas mediante ese fallo. Ello, pues la

²¹ Véase, tesis jurisprudencial de rubro: "CESIÓN DE DERECHOS LITIGIOSOS.", Quinta Época, Tomo LXXVII, Núm. 9 página 2158. El precedente señalado es el amparo civil en revisión 7624/41, resuelto el 21 de julio de 1943, por unanimidad de cuatro votos. El Ministro Felipe de J. Tena Ramírez no intervino en este asunto por las razones que constan en el acta del día. La publicación no menciona el nombre del ponente.

consecuencia de valorar la excepción de prescripción es la de impedir la ejecución de la sentencia con cualquier bien, no sólo los embargados. El derecho de causahabiente procesal no tiene esos alcances, dado que no se sustituyó en la deuda, sino sólo en responder frente a ella con el inmueble embargado y hasta donde alcance éste.

84. A mayor abundamiento, es criterio de esta Suprema Corte que al transmitirse un bien inmueble sujeto a embargo cautelar en un litigio cuya pretensión es un derecho personal, existe una sucesión en la titularidad de los derechos de propiedad sobre el bien, sin que ello conlleve una subrogación de todos los derechos u obligaciones del demandado en torno a ese juicio.

85. El actor en un juicio es aquella persona que solicita a la autoridad judicial que declare o constituya un derecho a su favor o imponga una condena, mientras que el demandado es quien tiene el interés contrario y se defiende de la pretensión. Por su parte, existen terceros ajenos al juicio o, en su caso, causahabientes que interviene en el procedimientos (sic) por muy distintas razones.

86. En ese tenor, cuando se trata de un juicio derivado de una acción personal, ésta se presenta en contra de un sujeto en particular con la finalidad de que cumpla con una determinada prestación; es decir, se busca que una persona en concreto cumpla con el objeto de una obligación. Así, para que se pueda hablar de una sucesión o subrogación de un derecho crediticio o de la deuda y, por ende, de la sustitución de las partes en el juicio, deben cumplirse los requisitos previstos en ley para la cesión del crédito o de la deuda y debe ser acorde con la naturaleza de la obligación exigida, ya que pueden existir litigios derivados de acciones personales en los que sea inviable la sustitución del demandado en atención a las prestaciones requeridas por el actor.

87. Consecuentemente, el embargo de un bien inmueble que se puede dar en este tipo de juicios es una medida cautelar solicitada antes o durante el procedimiento litigioso para la individualización e indisponibilidad del bien afectado con el objeto de asegurar que el importe obtenido por su realización judicial se aplique a satisfacer el interés del actor.

88. Al respecto, en la contradicción de tesis 164/2010, resuelta el veintisiete de octubre de dos mil diez, esta Primera Sala sostuvo que las **medidas precautorias (o cautelares)** son aquellas que emiten los órganos jurisdiccionales con el objeto de asegurar que las decisiones dictadas en el desarrollo de un proceso se hagan efectivas, siempre que dichas decisiones estén relacionadas con aspectos que constituyan materia del fondo del asunto. El **embargo** de bienes es justamente uno de los ejemplos de este tipo de medidas.

89. El concepto del embargo consiste en una afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión de condena que se plantea o planteará en juicio o, bien, satisfacer directamente una pretensión ejecutiva.

90. En términos generales, como se adelantó, pueden existir dos clases de embargo dirigidos a asegurar la eventual ejecución de una condena en el juicio o a hacerla efectiva: el preventivo y el ejecutivo.

a) El embargo preventivo procede ante una simple verosimilitud del derecho, garantiza tanto el cumplimiento de obligaciones de dar sumas de dinero cuanto de obligaciones de dar cantidades de cosas o cosas ciertas y determinadas, así como de hacer y de no hacer; esto es, el referido embargo es la tutela jurisdiccional que garantiza la efectividad de una futura condena.

b) El embargo ejecutivo o definitivo, se ordena ante la presunción de certeza emanada de la mera presentación de un título que reúne determinados requisitos legales y por sí solo trae aparejada ejecución, o bien, como consecuencia de la ejecución de una sentencia condenatoria que ha quedado firme.

91. El embargo tiene entonces por objeto la individualización y la indisponibilidad del bien afectado, mediante las cuales se asegura que el importe obtenido por la realización judicial del mismo será aplicado a satisfacer el interés del acreedor.²² Dicho en otras palabras, esa medida cautelar mantiene

²² Esta conceptualización del embargo guarda congruencia con lo previsto en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de Sinaloa, legislación secundaria (sic) al cual estuvieron sujetos los dos tribunales contendientes en esta contradicción de tesis al resolver sus respectivos asuntos. Las normas aplicables son las que siguen:

"Artículo 234. Las providencias precautorias sólo pueden dictarse:

"I. Para impedir que una persona se ausente del lugar donde ha de ser o ha sido demandada, sin dejar apoderado instruido y expensado que conteste la demanda y siga el juicio hasta su terminación;

"II. Para impedir que un deudor eluda el cumplimiento de sus obligaciones o el resultado del juicio que se ha promovido o se intente promover en su contra;

"III. Para asegurar el éxito de una acción que se funde en un título ejecutivo, que constituya prueba preestablecida de acuerdo con la ley;

"IV. Para ordenar la suspensión o destrucción de una obra nueva o peligrosa;

"V. Para retener la posesión;

"VI. Para evitar que el ascendiente que tenga la custodia de su descendiente, entorpezca la convivencia de éste con el diverso ascendiente que no la tiene, trasladándolo fuera del lugar de su residencia."

"Artículo 235. En el primer caso del artículo anterior, basta la petición del actor para que se notifique al demandado que no se ausente del lugar del juicio sin dejar apoderado instruido y expensado.

las cosas en el estado en que se encuentran, jurídica y/o materialmente, evitando que cambie la situación de hecho y/o derecho y ello impida la eficacia de las sentencias: es decir, impida el ocultamiento de bienes que puedan o deban servir para cubrir el monto de la condena que pudiera hacerse como resultado del juicio hasta la conclusión y, liquidación del mismo. Destacándose que el

"Se entenderá como expensado el procurador que esté en aptitud de efectuar por el poderante el pago o cumplimiento de la obligación y el de sus accesorios."

"Artículo 236. El apoderado que se presente instruido y expensado quedará obligado solidariamente con el deudor a la ejecución de la sentencia. En el caso de que, no obstante su afirmación, resultare que no está expensado, incurrirá en la pena de los que se producen (sic) con falsedad en declaraciones judiciales."

"Artículo 237. En el caso de la fracción II del artículo 234 el embargo se pedirá expresando el valor de la demanda o la cosa que se reclame, designando ésta con toda precisión; y el Juez lo decretará de plano, fijando la cantidad por la cual haya de practicarse la diligencia y los bienes en que deba ejecutarse."

"En los casos de la fracción III del precepto acabado de citar, el Juez mandará requerir de pago al deudor y, en su caso, a practicar el embargo en los bienes que éste o el acreedor designen, de acuerdo con lo establecido en el capítulo de la ejecución y del embargo."

"Artículo 238. Si el demandado consigna el valor u objeto reclamado, no se llevará adelante la providencia, o se levantará la que se hubiere dictado. Igualmente, cuando la providencia no se haya decretado por virtud de la presentación de un título ejecutivo, si el deudor o ejecutado da fianza bastante, también se levantará la providencia."

"Artículo 239. Los bienes embargados por providencia precautoria se depositarán en algún establecimiento de crédito o en persona abonada, propuesta por el actor bajo su responsabilidad."

"Artículo 240. Cuando el embargo se practique sobre bienes raíces, se comunicará al encargado del Registro Público de la Propiedad del lugar en que aquéllos estén ubicados, para impedir que dichos bienes se vendan, enajenen o graven. Lo mismo se hará en los casos de embargo sobre bienes muebles, cuyo dominio sea susceptible de registro conforme al código civil."

"Si se tratare de una negociación mercantil, industrial, agrícola o minera, se nombrará un intervisor a propuesta del actor y bajo su responsabilidad."

"Artículo 241. El que pida una providencia precautoria deberá entablar la demanda cuando proceda, dentro de los tres días siguientes a la ejecución de la providencia."

"Artículo 486. La ejecución de sentencia que hubiere causado ejecutoria o que deba llevarse adelante por estar otorgada la fianza correspondiente, se hará por el Juez que conoció del negocio en la primera instancia."

"La ejecución de las interlocutorias firmes que resuelvan un incidente queda a cargo del Juez que conozca del principal."

"La ejecución de las transacciones o convenios celebrados en juicios, se hará por el Juez que conozca del negocio en la primera instancia, pero no procederá en la vía de apremio si no consta en escritura pública o judicialmente en autos."

"Artículo 489. La ejecución de las sentencias y convenios, en la vía ejecutiva, se efectuará conforme a las reglas generales de los juicios ejecutivos."

"Artículo 490. Cuando se pida la ejecución de sentencia, el Juez señalará al deudor el término improrrogable de cinco días para que lo cumpla, si en ella no se hubiere fijado otro término para ese efecto."

"Artículo 491. Si la sentencia condena al pago de cantidad líquida, se procederá siempre y sin necesidad de previo requerimiento personal al embargo de bienes en los términos prevenidos para los secuestros."

"Artículo 492. Sólo hasta después de asegurados los bienes por medio de secuestro, podrán tener efecto los términos de gracia concedidos por el Juez o por la ley."

efecto del embargo radica en que éste no implica quitar la propiedad del bien al afectado por la medida, pues la cosa embargada continúa siendo propiedad del ejecutado mientras no se proceda a su enajenación por orden judicial.

92. En ese sentido, a partir de lo expuesto en los párrafos precedentes, es criterio de esta Primera Sala que, la transmisión de la titularidad de un bien inmueble que se encuentra sujeto a una medida cautelar como el embargo durante un litigio derivado de una acción personal no provoca que el nuevo propietario del bien suceda o se subrogue en la parte demandada en dicho juicio y, con ello, pueda ejercer la excepción perentoria de prescripción en la etapa de ejecución de sentencia. Primero, porque la pretensión del juicio está dirigida a ser satisfecha por la persona o personas demandadas en concreto (contrario a lo que sucede en una acción real) y el embargo del inmueble sólo funciona como una medida cautelar y, segundo, ya que al transmitirse la propiedad del bien embargado, se actualiza la denominada causahabencia de orden procesal, cuya propia naturaleza conlleva a que el causahabiente detenta la carga de acatar lo resuelto en el juicio seguido en contra de su causante. Se reitera, no se trata de una cesión de deuda, sino la causahabencia procesal de una garantía.

93. Es decir, cuando durante el trámite de un juicio derivado de una acción personal, se transmite la propiedad de un bien inmueble embargado como medida cautelar, lo que se actualiza es una causahabencia de orden procesal que significa que el causahabiente estará a lo que se resuelva en el juicio del cual forma parte el causante y, consiguientemente, responderá de la obligación garantizada con el bien hasta donde éste alcance, con independencia de que no se le haya llamado al juicio.

94. Al no ser un procedimiento cuya materia sea precisamente el bien embargado, el respectivo causante seguirá detentando su naturaleza como parte demandada y el causahabiente carece de legitimación para interponer la excepción perentoria de prescripción de la ejecución de la sentencia que tenga

"Artículo 493. Pasado el término del artículo 490, sin haberse cumplido la sentencia, se procederá al embargo."

"Artículo 494. Si los bienes embargados fueren dinero, sueldos, pensiones o créditos realizables, en el acto, como efectos de comercio o acciones de compañías que se coticen en la Bolsa, se hará el pago al acreedor inmediatamente después del embargo. Los efectos de comercio y acciones, bonos o artículos de pronta realización, se venderán a costa del obligado."

"Artículo 495. Si los bienes embargados no estuvieren valuados con anterioridad, se pasará al avalúo y venta en almoneda pública en los términos que previene este código.

"No se requiere avalúo cuando el precio consta en instrumento público o se ha fijado por el consentimiento de los interesados o se determine por otros medios, según las estipulaciones del contrato, a menos que en el curso del tiempo o por mejoras, variare el precio."

como única finalidad que se declare judicialmente la terminación del tiempo para exigir la ejecución de las prestaciones concedidas en dicho fallo, al no tener interés directo en el acreditamiento o no de las prestaciones demandadas. Tal situación, se insiste, toda vez que en ese supuesto la excepción de prescripción se dirige a impedir la ejecución de la sentencia con cualquier bien y no sólo con el embargado, lo que afecta en realidad las prestaciones conferidas por el juzgador a partir de una acción personal. Al causahabiente le corresponden derechos en defensa exclusiva del bien sujeto a la medida cautelar.

VII. Decisión

95. En las relatadas condiciones, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia determina que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente resolución, el cual queda redactado con el siguiente rubro y texto:

CAUSAHABIENTE PROCESAL. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA INTERPONER UNA EXCEPCIÓN PERENTORIA QUE TENGA COMO ÚNICA FINALIDAD LA DECLARATORIA DE PRESCRIPCIÓN DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA QUE DERIVA DE UN JUICIO CUYA MATERIA ES UNA ACCIÓN PERSONAL. La transmisión de la titularidad de un bien inmueble que se encuentra sujeto a una medida cautelar como el embargo durante un litigio derivado de una acción personal no provoca que el nuevo propietario del bien suceda o se subroge en la parte demandada en dicho juicio. Primero, porque la pretensión del juicio está dirigida a ser satisfecha por la persona o personas demandadas en concreto (contrario a lo que sucede en una acción real) y el embargo del inmueble sólo funciona como una medida cautelar y, segundo, ya que al transmitirse la propiedad del bien embargado se actualiza la denominada causahabencia de orden procesal, cuya propia naturaleza conlleva a que el causahabiente detenta la carga de acatar lo resuelto en el juicio seguido en contra de su causante y, consiguientemente, responderá de la obligación garantizada con el bien hasta donde éste alcance, con independencia de que no se le haya llamado al juicio. No se trata de una cesión de deuda, sino la causahabencia procesal de una garantía. Por ello, el causahabiente carece de legitimación para interponer la excepción perentoria de prescripción de la ejecución de la sentencia que tenga como única finalidad que se declare judicialmente la terminación del tiempo para exigir la ejecución de las prestaciones concedidas en dicho fallo, al no tener interés directo en el acreditamiento o no de las prestaciones demandadas. Tal situación, toda vez que en ese supuesto la excepción de prescripción se dirige a impedir la ejecución de la sentencia con cualquier bien y no sólo con el embargado, lo que afecta en realidad las prestaciones conferidas por el juzgador a partir de una acción personal. Al causahabiente le corresponden derechos en defensa exclusiva del bien sujeto a la medida cautelar.

96. Lo anterior, sin afectar las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios que dieron origen a las sentencias contradictorias, de conformidad con el artículo 226, fracción III, de la Ley de Amparo.

97. Finalmente, remítase el texto de la tesis jurisprudencial a que se refiere la parte final de este apartado para su publicación a la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere, en los términos de lo establecido en el apartado V de la presente ejecutoria.

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 de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; remítanse de inmediato la jurisprudencia establecida a 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 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, presidenta de esta Primera Sala.

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

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 42/2017 (10a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 243.

COPROPIEDAD, EL USO QUE UNO DE LOS CONDUENOS HACE DE LA COSA COMÚN NO GENERA POR SÍ SOLO OBLIGACIÓN DE RESARCIR A LOS DEMÁS PARTÍCIPES, SINO SÓLO CUANDO SE CAUSEN DAÑOS Y PERJUICIOS POR INCUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES LEGALES IMPUESTAS CON MOTIVO DE LA COMUNIDAD.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 453/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

II. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Federal; 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 primero, segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

6. Lo anterior, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, en un tema que, por ser de naturaleza civil, corresponde a la materia de la especialidad de la Primera Sala. Lo anterior, con base, además, en el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.) de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 6 DE JUNIO DE 2011)."²

² Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Tomo 1, Libro VI, marzo 2012, página 9.

III. LEGITIMACIÓN

7. En el presente caso, la denuncia de contradicción de tesis fue formulada por el autorizado del tercero interesado en el juicio de amparo directo ***** del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, órgano que emitió la resolución en la que se sustenta uno de los criterios contendientes. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.³

IV. EXISTENCIA

8. El presente asunto cumple los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado,⁴ consistentes en que:

I. 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;

II. 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

III. 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.

9. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. A juicio de esta Primera Sala, los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones

³ Es aplicable la tesis 2a./J. 152/2008, de la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, noviembre de 2008, pág. 227, del siguiente rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EL AUTORIZADO EN TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ESTÁ LEGITIMADO PARA DENUNCIARLA."

⁴ Al respecto, véase la tesis 1a./J. 22/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, como se verá a continuación.

10. El **Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** al resolver el amparo directo ***** relacionado con el amparo directo *****, analizó un asunto derivado de un juicio ordinario civil, en que un copropietario demandó del otro la disolución de la copropiedad de un inmueble, así como el cincuenta por ciento de una renta que pudo haberse generado y de la cual se vio privado en razón de que el demandado fue quien usó y explotó el bien.

11. El Juez de primera instancia acogió ambas prestaciones, lo cual fue modificado por el Tribunal de alzada para absolver por el pago de renta, al considerar que la copropiedad cesa hasta que se determina la parte que corresponde a cada uno de los copropietarios o comuneros, y entre tanto, el inmueble permanece indiviso, así como por el derecho de los copropietarios para poseerlo, que por tanto, no justifica la exigencia del pago de renta al condueño por la ocupación parcial o total de dicho bien. De esta forma, consideró que los copropietarios tienen igual derecho sobre el bien, al tener un derecho originario para su uso y no derivado de otro copropietario, razón por la cual el reclamo de rentas se consideró infundado.

12. En el juicio de amparo promovido contra dicha sentencia, se negó la protección constitucional, bajo las siguientes consideraciones:

- Es incorrecto que el copropietario que usa del bien común deba pagar una renta al otro condueño, pues resulta suficiente que un inmueble se halle en estado de indivisión, para que la posesión de uno de los comuneros tenga el carácter de una posesión proindiviso. Luego, como los copropietarios son copartícipes aún de la parte más pequeña del bien común, no puede restringirse a ninguno de ellos el derecho de usar de la totalidad de la cosa, puesto que tienen, por igual, derechos de copropiedad sobre todas sus partes.

- Por tanto, resulta injustificado que uno tenga que pagarle la renta a otro por el uso de la totalidad de la cosa, porque su derecho a usarla, en todo o en parte, es originario y no derivado del otro copropietario.

- No es óbice el argumento del actor acerca de que se ha opuesto al uso del bien por su condueño, pues no es prueba suficiente de lo anterior la existencia del juicio.

- Además, no pueden estimarse como frutos del inmueble las utilidades de la negociación que se instaló en él; por lo que el actor no tendría derecho a ellas.

- Al respecto, se considera que conforme a los artículos 888, 890 y 893 del Código Civil para el Distrito Federal, son frutos naturales las producciones espontáneas de la tierra; frutos industriales los que producen las heredades o fincas de cualquier especie, mediante el cultivo o el trabajo; y, frutos civiles la renta de los inmuebles.

- De ahí que, en el caso, los beneficios que produce el taller mecánico automotriz instalado en el inmueble, no pueden considerarse frutos naturales o civiles, puesto que esos beneficios o utilidades no tienen la calidad de producciones espontáneas del bien, pues derivan de la explotación y funcionamiento del negocio como unidad económica integrada. Al respecto, citó la tesis sustentada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "COPROPIEDAD, DERECHO AL USO DE LA COSA."⁵

13. De esta resolución derivó la tesis aislada I.8o.C.296 C,⁶ de rubro y texto siguientes:

"COPROPIEDAD, DERECHO A LOS FRUTOS EN CASO DE.—Cuando el condueño de un inmueble usa directamente la cosa, ésta no produce frutos civiles por ese uso, que le genere la obligación de pagar renta al otro, toda vez que su derecho a usarla, en todo o en parte, es originario y no derivado del otro copropietario, a diferencia de lo que pasaría si el condueño da en arrendamiento el bien, pues entonces sí estaría obligado a participar de las rentas al copropietario, porque en ese caso sí habría frutos civiles. Al respecto, debe tenerse en cuenta que si un inmueble se mantiene en estado de indivisión, la posesión de uno de los copropietarios, o la de ambos, no puede tener otro carácter que el de una posesión pro indiviso. Luego, siendo los copropietarios copartícipes aun de la parte más pequeña del bien común, no puede restringirse a ninguno de ellos el derecho de usar de la totalidad de la cosa, ya que ambos tienen, por igual, derechos de copropiedad sobre todas sus partes, y si ambos tienen iguales derechos de usar el inmueble, no hay base para sostener que un copropietario tenga que pagarle renta al otro por el uso de la totalidad del bien, puesto

⁵ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo CXXIX, 22 de agosto de 1956, página 575.

⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 1934.

que, como se ha dicho, su derecho a usarla es originario y abarca toda la cosa. Ahora bien, los beneficios que se dice obtiene un copropietario, derivados de que en la finca tiene instalada y en explotación una empresa dedicada a la reparación de vehículos, tampoco pueden considerarse frutos susceptibles de reparto. En efecto, de acuerdo con los artículos 888, 890 y 893 del Código Civil para el Distrito Federal, son frutos naturales las producciones espontáneas de la tierra; son frutos industriales los que producen las fincas o heredades de cualquier especie, mediante el cultivo o el trabajo, y son frutos civiles las rentas de los inmuebles. Los beneficios que produce una empresa de esa clase no pueden calificarse como frutos naturales o civiles, en tanto que no tienen la calidad de producciones espontáneas de la tierra ni de rentas del inmueble, y no se trata tampoco de frutos industriales, porque las utilidades del negocio no son producto del cultivo o del trabajo de la finca, sino que derivan de la explotación del propio negocio, al que no cabe confundir con el inmueble en el que se halle instalado. Los frutos industriales constituyen el provecho que se obtiene por el trabajo de un inmueble en sí mismo considerado, como lo demuestra la referencia al 'cultivo', que se hace en el artículo 890 del Código Civil, mientras que las utilidades del negocio vienen a ser el producto de su funcionamiento como tal, esto es, como unidad económica integrada por fuerza material de trabajo, organización, herramienta, etcétera; por donde resulta inexacto que el hecho de que uno de los condueños explote una empresa en el inmueble, origine la obligación de participar al otro condueño por el aprovechamiento o frutos, puesto que las utilidades del negocio no constituyen frutos del inmueble del que son copropietarios, ni la copropiedad del inmueble implica la del negocio.¹⁷

14. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito** resolvió el amparo directo *****⁸ relacionado con el amparo directo ***** , derivados de un juicio sumario civil por el cual un copropietario demandó del otro la disolución de la copropiedad y otras prestaciones, entre ellas, el pago de una renta por el uso de la totalidad del bien común por el demandado, como casa habitación.

15. El Juez de primera instancia condenó a la disolución de la copropiedad mediante la venta del inmueble y, entre otras prestaciones, condenó al demandado al pago de una renta mensual sobre el cincuenta por ciento de los derechos de propiedad que corresponden a la actora.

⁷ Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 1934.

⁸ Mediante escrito presentado el primero de julio de dos mil dieciséis, el tercero interesado Eduardo Adán Amaral Macías promovió amparo adhesivo.

16. En el recurso de apelación interpuesto por el demandado, el Tribunal de alzada modificó la sentencia solamente para absolver del pago de la renta.

17. En el juicio de amparo promovido por la parte actora, ésta sostuvo que el copropietario que dispone y posee en su totalidad el inmueble de manera arbitraria en beneficio propio y de su familia, si bien no obtiene un lucro derivado del uso del inmueble, si obtiene un beneficio ilegítimo en detrimento de los derechos e intereses económicos de los demás copropietarios al evitar que hagan uso de sus derechos correspondientes. Por tanto, el beneficio adicional que obtiene uno de los copropietarios de disfrutar de manera unilateral y total del bien inmueble, debe generar un costo en dinero en favor de los demás copropietarios.

18. El Tribunal Colegiado concedió la protección constitucional, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- Aunque es cierto que a los copropietarios, como copartícipes aún de la parte más pequeña del bien común, no puede restringírseles el derecho a usar de la totalidad de la cosa, pues se trata de una posesión pro indiviso; tampoco puede soslayarse que el demandado posee en su totalidad el inmueble y se sirve de él como habitación junto con su familia.

- Así, la posesión sobre la totalidad del inmueble genera a uno de los copropietarios un beneficio que de otra forma produciría frutos, en detrimento de los derechos del condueño que no hace uso del bien. Por tanto, por razón de equidad de derechos el copropietario que no participa de esa ganancia debe ser compensado o resarcido.

- No obsta que esa prestación se haya reclamado como renta sobre la parte alícuota, pues lo que pretende es ver resarcido monetariamente un derecho que posee como propietario y no disfruta; que puede verse como ganancias de los copropietarios actores.

- Luego, si los copropietarios tienen iguales derechos de usar del inmueble y en el caso se demostró que sólo el demandado se sirve del bien, está obligado a compensar a sus copropietarios por ese uso y aprovechamiento exclusivo en su beneficio respecto de un bien que pertenece a todos por igual y que está indiviso.

19. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** A partir de las resoluciones sintetizadas, 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 los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes, giraron en torno a una misma cuestión jurídica: determinar si cuando uno de los condueños tiene la posesión sobre la totalidad del bien inmueble en copropiedad, debe compensar a sus copropietarios por ese uso y aprovechamiento.

20. En efecto, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito resolvió, que el uso de un bien en copropiedad por parte de uno de los condueños no genera a favor de los otros el derecho a recibir un pago de renta, pues el derecho a aprovechar la cosa es originario y no derivado, además de ser proindiviso, es decir, los condueños son copartícipes aun de la parte más pequeña del bien común, y no puede restringirse a ninguno de ellos el derecho de usar de la totalidad de la cosa.

21. En cambio, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, sostuvo que la posesión sobre la totalidad del inmueble genera a uno de los copropietarios un beneficio que de otra forma produciría frutos, en detrimento de los derechos del condueño que no hace uso del bien y, por ende, el copropietario que no participa de esa ganancia debe ser compensado o resarcido.

22. De esa manera, un tribunal niega que los condueños puedan tener derecho a una renta o prestación económica, por el uso que uno de ellos hace de la totalidad del bien, en tanto que el otro considera que tal derecho sí asiste a los condueños que no usan del bien.

23. **Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes y la materia que debe resolverse en esta contradicción, cabe formular la siguiente interrogante: **¿El condueño que tiene la posesión sobre la totalidad del bien inmueble en copropiedad, debe compensar económicamente a sus copropietarios por ese uso y aprovechamiento?**

V. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

24. Esta Primera Sala considera que debe prevalecer, la tesis de que la sola circunstancia de que uno de los copropietarios del bien común haga uso de éste, no genera la obligación de compensar económicamente a los demás condueños por ese uso, pues en principio, todos ellos tienen por igual el derecho de ejercer todos los atributos de la propiedad sobre el bien en su integri-

dad, por lo que ese uso por uno de los condueños puede estimarse en ejercicio legítimo de su derecho. Sin embargo, esa obligación puede surgir como resarcimiento de daños y perjuicios, si se demuestra que con el uso por uno de los copropietarios se genera un perjuicio a los demás, sea porque no se use la cosa o derecho común de acuerdo con su destino, porque se altere la cosa sin consentimiento de los demás, porque se perjudique el interés de la comunidad o bien, si el condueño usuario impide a los demás el uso de la cosa según su derecho.

25. En efecto, la propiedad es el derecho real por excelencia que implica gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las fijadas en la ley, las cuales obedecen fundamentalmente a razones de interés social y utilidad pública.

26. Los atributos que tradicionalmente se confieren a la propiedad son el *ius utendi*, es decir, el derecho de servirse de la cosa destinándola a cierto uso y conservación; el *ius fruendi* que es el derecho a disfrutar de la cosa o percibir sus frutos sean naturales, industriales o civiles; y el *ius abutendi* o derecho a disponer de una cosa, esto es, de darle un uso definitivo al consumirla, transformarla o haciéndola pasar al dominio de otra persona.

27. En los Códigos Civiles de Jalisco y el Distrito Federal, se admite la posibilidad de que concurra el derecho de propiedad sobre una misma cosa o derecho, en favor de varias personas, y entonces se le da el nombre de copropiedad.

28. Así, el artículo 961 del Código Civil de Jalisco, establece que hay copropiedad cuando un bien o un derecho pertenecen pro indiviso a varias personas. De igual forma, el artículo 938 del Código Civil para el Distrito Federal, establece que hay copropiedad cuando una cosa o un derecho pertenecen pro indiviso a varias personas.

29. El régimen de copropiedad crea entre los copartícipes una serie de relaciones jurídicas, en virtud de las cuales, se distribuyen entre ellos los derechos y obligaciones de la cosa común; es decir, hace necesario un acuerdo entre ellas sobre los términos en que se participará de los beneficios o se soportarán las cargas.

30. A falta de contrato o disposición especial, la ley considera que el concurso de los partícipes, tanto en los beneficios como en las cargas, serán proporcional a sus respectivas porciones, y éstas se presumen iguales, mien-

tras no se pruebe lo contrario (artículos 964 y 966 del Código Civil de Jalisco, así como 941 y 942 del Código Civil del Distrito Federal).

31. La porción o parte que corresponde a cada condueño es ideal, porque mientras permanece indivisa la cosa o derecho, no puede identificarse el derecho de cada copropietario con alguna parte material específica de la cosa. En efecto, los copropietarios no tienen dominio sobre partes determinadas de la cosa, sino un derecho de propiedad sobre todas y cada una de las partes de la cosa en cierta proporción, esto es, una cuota o parte alícuota; que se refiere a la expresión aritmética de la medida de la concurrencia, es decir, una mitad, una tercera parte, una cuarta parte, etcétera; e implica la existencia de un derecho individual definido del que cada copropietario es titular único.⁹

32. De lo anterior se sigue, que la copropiedad supone los siguientes elementos: a) pluralidad de personas; b) unidad de objeto (cosa o derecho); c) una relación jurídica de propiedad que da derecho a la totalidad de la cosa o derecho; y d) una relación de propiedad exclusiva que tiene cada partícipe sobre su parte o cuota ideal (parte alícuota), sin que pueda llamarse dueño de alguna parte material de la cosa.

33. Uno de los primeros derechos que se reconocen a los copropietarios, es el de no permanecer en la indivisión (artículos 962 y 963 del Código Civil de Jalisco, así como 939 y 940 del Código Civil del Distrito Federal), lo cual se explica, porque siendo la copropiedad una fase o modalidad de la propiedad, sólo puede mantenerse por voluntad de los partícipes, además de que el estado de indivisión requiere buena fe y armonía de todos los comuneros, de manera que si cualquiera de ellos ya no está dispuesto a compartir ese estado de cosas o se considera perjudicado por los demás, debe tener la libertad de concluirlo y salirse de él.¹⁰

34. Pero mientras permanece la copropiedad, como se dijo, se genera entre los partícipes una serie de relaciones jurídicas que puede ser regulada entre ellos mismos mediante un contrato, pero de no llevarlo a cabo la ley establece algunos de los derechos y obligaciones que surgen entre ellos.

⁹ *Ibíd.*, página 88.

¹⁰ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 4/2008, de la Primera Sala, publicada en el *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 121, de rubro: "COPROPIEDAD. PARA QUE PROCEDA LA ACCIÓN DE SU DISOLUCIÓN ES SUFICIENTE ACREDITAR SU EXISTENCIA Y LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE UNO DE LOS COPROPIETARIOS A NO PERMANECER EN LA INDIVISIÓN (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES)."

35. En cuanto al derecho de disposición o *ius abutendi*, cada copropietario lo tiene respecto de su parte alícuota, la cual puede enajenar, ceder, hipotecar y aun substituir otro en su aprovechamiento, salvo si se tratare de derecho personal o intransmisible; y esto, bajo la condición de que los demás condueños gozan del derecho del tanto; así como también esa parte ideal puede ser objeto de renuncia. Respecto al *ius fruendi*, la parte alícuota confiere el derecho a recibir los frutos, sean naturales, civiles o industriales, así como las utilidades que produzca la cosa o derecho común, en la misma proporción que represente esa cuota o parte ideal (artículos 973 y 974 del Código Civil de Jalisco, así como 950 y 973 del Código Civil para el Distrito Federal).

36. Ahora, en cuanto al *ius utendi* o derecho al uso y conservación de la cosa, la parte alícuota no confiere un derecho exclusivo a cada copropietario, sino que todos ellos tienen por igual derecho a servirse de la cosa en su totalidad, bajo las condiciones que enseguida se explican. Esto obedece a que, como se dijo, la parte ideal de cada condueño no le da poder sobre una concreta porción de la cosa o derecho común.

37. Es quizá en este atributo de la propiedad en que se advierten con mayor nitidez las limitaciones que derivan para cada condueño la concurrencia en el dominio sobre una misma cosa o derecho; ya que "en todo dominio simultáneo o concurrente tiene que haber limitación en el derecho de cada partícipe, por la subordinación que se debe a los derechos de todos, y a la vez debe existir la posible igualdad de facultades y atribuciones de los condueños, para que en todos resulte la armonía necesaria para el cumplimiento del fin de la copropiedad".¹¹

38. En congruencia con lo anterior, en primer lugar debe estarse a lo que los partícipes acuerden sobre los términos y condiciones en que harán uso del bien o derecho común.

39. Pero a falta de tal acuerdo, la ley reconoce en cada partícipe el derecho a servirse de las cosas comunes, siempre que disponga de ellas conforme a su destino o uso y de manera que no perjudique el interés de la comunidad ni impida a los copropietarios usarlas o aprovecharlas según su derecho (artículos 967 del Código Civil de Jalisco y 943 del Código Civil del Distrito Federal).

¹¹ Valverde y Valverde, C. Tratado de Derecho Civil Español, T. II, Cuarta edición, Valladolid, 1936, pp. 237-238.

40. De igual forma, se establece el derecho de todo copropietario para obligar a los partícipes a contribuir a los gastos de conservación de la cosa o derecho común, y sólo puede eximirse de esta obligación quien renuncie a la parte que le pertenece en el dominio (artículos 968 del Código Civil de Jalisco, y 944 del Código Civil del Distrito Federal).

41. También se prohíbe a los condueños hacer alteraciones en la cosa común sin el consentimiento de los demás, aunque pudieran resultar ventajas para todos (artículos 969 del Código Civil de Jalisco y 945 del Código Civil del Distrito Federal).

42. Asimismo, en cuanto a la administración de la cosa o derecho, ésta debe hacerse de común acuerdo entre los partícipes, pero cuando esto no se logra, la ley sujeta la administración a tres reglas principales: a) la obligatoriedad de los acuerdos tomados por la mayoría de los partícipes (artículos 970 del Código Civil de Jalisco y 946 del Código Civil para el Distrito Federal); b) la mayoría está formada por mayor cantidad de copropietarios y de intereses (artículos 970 del Código Civil de Jalisco y 947 del Código Civil para el Distrito Federal); c) si no se logra mayoría, el Juez resolverá a instancia de parte lo que corresponda (artículos 971 del Código Civil jalisciense y 948 del Código Civil para el Distrito Federal).

43. El recuento de tales disposiciones pone de relieve lo siguiente:

44. En primer lugar, todo condueño tiene derecho al uso y aprovechamiento de la cosa o derecho común, en su totalidad, pues la parte alícuota no se define en alguna parte específica o concreta de esa cosa o derecho. Asimismo, todo condueño está obligado a contribuir a los costos o cargas que tal uso y aprovechamiento conlleva.

45. En segundo lugar, ese uso o aprovechamiento está subordinado al interés de la comunidad o todos los condueños, pues se prohíbe hacer alteraciones a la cosa común sin consentimiento de los demás, y se obliga a disponer de ella según su uso o destino, así como no impedir a los demás copropietarios el derecho de uso que también les corresponde y, en general, no perjudicar el interés de la comunidad.

46. Una regla similar de subordinación al interés general se aprecia en el caso de la coposesión, establecida en los artículos 846 del Código Civil de Jalisco y 796 del Código Civil del Distrito Federal, al establecer que cuando varias personas poseen una cosa indivisa podrá cada una de ellas ejercer actos

posesorios sobre la cosa común, con tal de que no excluya los actos posesorios de los otros coposeedores.¹²

47. En razón de lo anterior, puede concluirse que el uso que uno de los condueños haga de la cosa o derecho común, **por sí mismo**, no genera una obligación de su parte hacia los demás copropietarios, ni un derecho a favor de éstos a alguna prestación económica por ese uso o aprovechamiento; en tanto que simplemente se trata del ejercicio de un derecho, y el único deber que tiene hacia los demás partícipes es respetar los acuerdos de la comunidad, o en su defecto, las obligaciones impuestas legalmente, por lo que no debe ir contra los intereses de la comunidad, debe usar de la cosa conforme a su destino y no impedir a los demás el ejercicio legítimo de su derecho de uso y aprovechamiento, así como tampoco podría alterarla sin consentimiento de los demás.

48. Lo anterior, en tanto que la ley le reconoce el derecho a servirse de la totalidad de la cosa a todos y cada uno de los copropietarios, y el ejercicio de ese derecho no genera deber de compensación económica a los demás, sino solamente el de subordinarse a los intereses de la comunidad, de manera que en el uso y aprovechamiento de la cosa o derecho no debe mudarse su destino, ni alterarse sin consentimiento de los demás, ni impedir que los demás copropietarios también puedan ejercer ese derecho, ni perjudicar el interés de la comunidad.

49. En esa virtud, sólo si llega a demostrarse que el condueño que usa o aprovecha la cosa o derecho común ha impedido a otro condueño el ejercicio de ese derecho, mediante conductas dirigidas a estorbar o imposibilitar a otros el uso o aprovechamiento de la cosa; o bien, que la altera sin consentimiento de los demás, o le da un uso distinto a su destino o contraviene el interés de la comunidad, en tales casos sí podría generarse la obligación de resarcir o compensar económicamente a los demás copropietarios, pero en concepto de daños y perjuicios por el incumplimiento a tales obligaciones legales, en términos de lo previsto en los artículos 1412 del Código Civil de Jalisco y 2104 del Código Civil para el Distrito Federal.

50. Así, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia obligatoria, el criterio siguiente:

¹² Al respecto, véase la tesis de rubro: "INTERDICTOS POSESORIOS. PUEDEN EJERCITARLOS ENTRE SI LOS COPROPIETARIOS." Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen XXXI, Cuarta parte, enero de 1960, página 53.

COPROPIEDAD. EL USO QUE UNO DE LOS CONDUENOS HACE DE LA COSA COMÚN NO GENERA POR SÍ SOLO OBLIGACIÓN DE RESARCIR A LOS DEMÁS PARTÍCIPES, SINO SÓLO CUANDO SE CAUSEN DAÑOS Y PERJUICIOS POR INCUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES LEGALES IMPUESTAS CON MOTIVO DE LA COMUNIDAD. De los artículos 938 a 973, y 2104 del Código Civil para el Distrito Federal, así como 961 a 974, y 1412 del Código Civil del Estado de Jalisco, deriva que la sola circunstancia de que uno de los copropietarios del bien común haga uso de éste, no genera la obligación de compensar económicamente a los demás condueños por ese uso, pues como la parte alícuota no se define en una parte concreta o específica de la cosa, la ley reconoce a todos ellos igual derecho a servirse de la totalidad de la cosa común, y el ejercicio de ese derecho no genera deber de compensación económica a los demás, sino solamente el de subordinarse a los intereses de la comunidad. En esa virtud, sólo si llega a demostrarse que el condueño que usa o aprovecha la cosa común ha impedido a otro condueño el ejercicio de ese derecho, mediante conductas dirigidas a estorbar o imposibilitar el uso o aprovechamiento de la cosa; o bien, que la altera sin consentimiento de los demás, o le da un uso distinto a su destino o contraviene el interés de la comunidad, en tales casos sí podría generarse la obligación de resarcir o compensar económicamente a los demás copropietarios, en concepto de daños y perjuicios por el incumplimiento a tales obligaciones legales.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado cuarto de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente), por lo que respecta a la competencia y por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, por lo que se refiere al fondo del asunto.

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 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

COPROPIEDAD. EL USO QUE UNO DE LOS CONDUENOS HACE DE LA COSA COMÚN NO GENERA POR SÍ SOLO OBLIGACIÓN DE RESARCIR A LOS DEMÁS PARTÍCIPES, SINO SÓLO CUANDO SE CAUSEN DAÑOS Y PERJUICIOS POR INCUMPLIMIENTO A LAS OBLIGACIONES LEGALES IMPUESTAS CON MOTIVO DE LA COMUNIDAD.

De los artículos 938 a 973, y 2104 del Código Civil para el Distrito Federal, así como 961 a 974, y 1412 del Código Civil del Estado de Jalisco, deriva que la sola circunstancia de que uno de los copropietarios del bien común haga uso de éste, no genera la obligación de compensar económicamente a los demás condueños por ese uso, pues como la parte alícuota no se define en una parte concreta o específica de la cosa, la ley reconoce a todos ellos igual derecho a servirse de la totalidad de la cosa común, y el ejercicio de ese derecho no genera deber de compensación económica a los demás, sino solamente el de subordinarse a los intereses de la comunidad. En esa virtud, sólo si llega a demostrarse que el condueño que usa o aprovecha la cosa común ha impedido a otro condueño el ejercicio de ese derecho, mediante conductas dirigidas a estorbar o imposibilitar el uso o aprovechamiento de la cosa; o bien, que la altera sin consentimiento de los demás, o le da un uso distinto a su destino o contraviene el interés de la comunidad, en tales casos sí podría generarse la obligación de resarcir o compensar económicamente a los demás copropietarios, en concepto de daños y perjuicios por el incumplimiento a tales obligaciones legales.

1a./J. 2/2018 (10a.)

Contradicción de tesis 453/2016. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 29 de noviembre de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 383/2004 relacionado con el amparo directo 425/2004, sostuvo la tesis aislada 1.8o.C.296 C, de rubro: "COPROPIEDAD. DERECHO A LOS FRUTOS EN CASO DE.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, mayo de 2010, página 1934, con número de registro digital: 164609.

El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 409/2016 relacionado con el amparo directo 410/2016, sostuvo que la posesión sobre la totalidad de un inmueble genera a uno de los copropietarios un beneficio que de otra forma produciría frutos, esto en detrimento de los derechos del condueño que no hace uso del bien, por lo que por razón de equidad de derechos del copropietario que no participa de esa ganancia debe ser compensado o resarcido, consecuentemente, si los copropietarios tienen iguales derechos de usar un bien inmueble y en el sumario de origen se demostró que sólo el demandado es quien se sirve de dicho bien común, pues habita la totalidad del inmueble, entonces, está obligado a compensar a sus copropietarios por ese uso y aprovechamiento exclusivo en su beneficio respecto de un bien que pertenece a todos por igual y que está indiviso.

Tesis de jurisprudencia 2/2018 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de diez de enero de dos mil dieciocho.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 5 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

COSTAS EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO PROCEDE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE ALGÚN ORDENAMIENTO PROCESAL PARA SU IMPOSICIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 126/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO TERCER CIRCUITO. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ,

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

II. Competencia

7. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis P. I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."⁷ y 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

III. Legitimación

8. En el presente caso, la denuncia de contradicción de tesis fue formulada por los Magistrados del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

IV. Improcedencia

9. La contradicción de tesis denunciada es improcedente respecto del criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, ya que desde antes de la denuncia éste había quedado superado y sin vigencia con motivo de la resolución de la contradicción de tesis 9/2016 el catorce de marzo de dos mil diecisiete, por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, en que participó ese criterio.⁸

⁷ Publicada en la página nueve del Tomo I, Libro VI, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

⁸ Por analogía, resulta aplicable la tesis aislada 2a. LXXXI/2009, de la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página

10. En efecto, la contradicción de tesis fue denunciada el treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, en la cual se incluyó el criterio sostenido por el citado Tribunal Colegiado, al resolver el amparo directo ***** y del que publicó la tesis "COSTAS EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. AL NO ENCONTRARSE PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 1084 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, DEBE APLICARSE SUPLETORIAMENTE, EN PRIMER TÉRMINO, EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES Y, EN SU DEFECTO, EL CÓDIGO PROCESAL CIVIL LOCAL."⁹

11. Sin embargo, previamente, el catorce de marzo, dicho criterio ya había sido superado y quedó sin vigencia, en razón de haberse resuelto en esa fecha la contradicción de tesis 9/2016, por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, entre las sustentadas por los Tribunales Primero, Segundo y Tercero en Materia Civil del Tercer Circuito, en los amparos directos ***** y ***** y ***** y ***** , respectivamente, y de la cual derivó la tesis titulada: "COSTAS EN LOS JUICIOS ORALES MERCANTILES. PARA RESOLVER SOBRE SU CONDENA NO PROCEDE APLICAR SUPLETORIAMENTE LA LEY ADJETIVA FEDERAL O LOCAL, RESPECTIVA."¹⁰

12. Consecuentemente, el criterio denunciado que ya se encontraba superado, no debe tomarse en cuenta para resolver la presente contradicción de criterios.

V. Existencia

13. En cuanto al resto de los criterios contendientes, el presente asunto sí cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que

461: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. CUÁNDO DEBE DECLARARSE SIN MATERIA O IMPROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA.—Cuando se denuncia una contradicción de tesis debe determinarse si existe, a fin de establecer el criterio que prevalezca como jurisprudencia. Al respecto debe precisarse, aunque se trate de una cuestión sutil de carácter técnico, que cuando se llega a la conclusión opuesta ello puede derivar de que nunca se dio la oposición de criterios denunciada, lo que llevará a declararla improcedente o de que habiendo existido la contradicción, con anterioridad a su denuncia desapareció, al apartarse uno de los órganos contendientes del criterio que sostenía, al emitir otro que coincide con el opuesto, debiéndose hacer la misma declaración de improcedencia; o finalmente, cuando dándose el supuesto anterior, en cuanto a la desaparición de la contradicción, ello ocurre con posterioridad a la denuncia, procediendo declararla sin materia. "Contradicción de tesis 133/2009. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 17 de junio de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Tania María Herrera Ríos."

⁹ Tesis III.2o.C.76 C (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10a. Época, Tomo IV, Libro 40, marzo de 2017, página 2648 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas».

¹⁰ Tesis PC.III.C. J/29 C (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo II, mayo de 2017, página 1043 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas».

ha fijado esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹¹ 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,

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.

14. Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este primer requisito sí se satisface, pues a juicio de esta Primera Sala, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, 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, como se expone a continuación:

¹¹ Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." (Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122)

15. El **Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito** resolvió el juicio de amparo directo ******, de las siguientes características:

16. Caja Popular Mexicana, Sociedad Cooperativa de Ahorro y Préstamo de Responsabilidad Limitada de Capital Variable demandó en la vía oral mercantil de Enrique Ordaz Hinojosa y Luis Enrique Ordaz Dévora, en ejercicio de la acción causal,¹² el pago del importe de un pagaré y sus accesorios, suscrito para documentar un préstamo destinado a la realización y mantenimiento de cultivos cíclicos. Los demandados se constituyeron en rebeldía.

17. El Juez dictó sentencia condenatoria, pero no condenó al pago de costas, por considerar que no se actualizaba ninguno de los supuestos previstos en el artículo 1084 del Código de Comercio, para lo cual, hizo la demostración respecto de cada uno de ellos.

18. La actora promovió juicio de amparo directo contra la sentencia, en la cual únicamente impugnó la falta de condena al pago de costas, para lo cual alegó que debió acudir a la aplicación supletoria del artículo 7o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, conforme al cual, la parte que pierde debe reembolsar a su contraria las costas del proceso; o al artículo 80 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Zacatecas, que prevé la condena en costas a la parte vencida.

19. El Tribunal Colegiado concedió el amparo, con base en las siguientes consideraciones:

- El artículo 1084 del Código de Comercio no prevé lo relativo a los gastos y costas en asuntos como el presente, en que se tramitó un juicio oral mercantil y el actor obtuvo sentencia favorable a sus intereses, por tanto, se estima que, al no estar regulada en forma completa y detallada la hipótesis específica, resulta procedente la aplicación supletoria de la legislación procesal civil que prevea la condena en costas en juicios civiles.

- Atendiendo al artículo 1063 del Código de Comercio en el que se prevé que los juicios mercantiles se sustanciarán de acuerdo a los procedimientos aplicables conforme a ese código, las leyes especiales en materia de comercio y, en su defecto, por el Código Federal de Procedimientos Civiles y por el Código de Procedimientos Civiles Local, debe atenderse a lo previsto en estos últimos.

¹² Se ejerció la acción causal, porque la cambiaria ya había prescrito.

- Así, aunque existe una norma que regula lo relativo a la condena en costas, es omisa en lo referente a cuando la parte actora obtuvo sentencia favorable a sus intereses en un juicio oral mercantil; por lo que en tales condiciones, surge la necesidad de la supletoriedad al Código de Comercio de la legislación federal y la común, debiéndose entender esa supletoriedad como una necesidad de complementar una ley partiendo de una general, la cual es omisa en ciertos aspectos, en lo que entra a regir la legislación secundaria para evitar lagunas jurídicas.

- Conforme a la tesis de la Primera Sala: "COSTAS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE PREVE SU CONDENA, NO ES APLICABLE A LOS JUICIOS ORDINARIOS (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 7/2004).",¹³ la hipótesis de condena prevista en la fracción III del artículo 1084 del Código de Comercio es inaplicable a los juicios ordinarios, por lo que también debe entenderse que no se aplica para los juicios orales mercantiles; de ahí que deba acudir a la norma supletoria.

- Fundamenta lo anterior en la tesis de la Tercera Sala, de rubro: "COSTAS EN EL JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. APLICACIÓN SUPLETORIA DE LOS CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DE LOS ESTADOS."¹⁴

- En consecuencia, concedió el amparo para que se resolviera el tema de costas considerando dicha supletoriedad.

20. De dicha ejecutoria derivó la siguiente tesis:

"COSTAS EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. AL NO HABER REGLAMENTACIÓN CUANDO ÉSTE SE INTENTA Y LA PARTE DEMANDADA NO PROCEDIÓ CON TEMERIDAD O MALA FE, NI BAJO LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 1084 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, DEBE ACUDIRSE SUPLETORIAMENTE A LOS CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS CIVILES FEDERAL Y LOCAL. El tema de las costas está previsto en el Código de Comercio, pero no hay reglamentación referida a cuando se intenta el juicio oral mercantil y la parte demandada no procedió con temeridad o mala fe, ni bajo los supuestos establecidos en las fracciones I a V del artículo 1084 del citado código, las

¹³ Localización: [TA], 10a. Época, 1a. Sala, *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1384, 1a. LXVI/2015 (10a.) «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas».

¹⁴ Localización: [TA], 7a. Época, 3a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, Cuarta Parte, página 83.

que establecen los casos en los que siempre se hará la condena en costas, esto es, el que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción si se funda en hechos disputados; el que presentase instrumentos o documentos falsos, o testigos falsos o sobornados; el que fuese condenado en juicio ejecutivo y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable; el que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas; y, el que intente acciones o haga valer cualquier tipo de defensas o excepciones improcedentes o interponga recursos o incidentes de este tipo a quien no solamente se le condenará respecto de estas acciones, defensas, excepciones, recursos o incidentes improcedentes, sino de las excepciones procesales que sean inoperantes; por tanto, no obstante, estando reconocidas por el propio código como un modo de resarcir las erogaciones permitidas, que debieron efectuarse al demandar lo que en derecho corresponde, la procedencia de aplicar supletoriamente los códigos procesal civil federal y local, en términos del numeral 1063 de la legislación mercantil es manifiesta, pues no surge ninguna contradicción con ésta ni hay razones para considerar que las costas se quisieron excluir específicamente en este tipo de casos, más aún si se tiene en cuenta que, de no optar por esta solución, el sujeto que se vio obligado a promover el procedimiento judicial y obtuvo fallo favorable, tendría que soportar los desembolsos que en mayor o menor grado fue necesario afrontar con motivo de la contienda.¹⁵

21. Por su parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito** resolvió en el juicio de amparo directo *****, de las siguientes características:

22. Dentro del juicio oral mercantil promovido por Eduardo Guerrero Bayardo y Soledad Ayllón Juárez en contra de HSBC Seguros, Sociedad Anónima de Capital, Grupo Financiero HSBC y Mapfre Tepeyac, Sociedad Anónima, ante el Juez Primero de Distrito en Materia Mercantil, Especializado en Juicios de Cuantía Menor, en el Estado de Puebla, se dictó sentencia condenatoria a favor de la segunda de las demandantes, pero se absolvió respecto del primero, al considerar que éste carece de legitimación activa en la causa. Asimismo, condenó en costas a las instituciones demandadas a favor de la actora Soledad Ayllón Juárez, y también condenó en costas al actor Eduardo Guerrero Bayardo a favor de las demandadas.

¹⁵ Localización: [TA], 10a. Época, Tribunal Colegiado de Circuito, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 1976, XXIII.1 C (10a.) «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas».

23. Dicho actor promovió juicio de amparo directo en el que, entre otras cuestiones, impugnó la condena en costas impuesta en su contra fundada en el artículo 7o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria al Código de Comercio. El Tribunal Colegiado concedió el amparo respecto a ese concepto de violación, con base en las siguientes consideraciones:

- El Código de Comercio contiene una regulación suficiente para resolver lo relativo al tema de las costas en todos los procedimientos de índole mercantil, por lo que es incorrecto llevar a cabo el ejercicio de integración supletoria de dicha regulación, acudiendo para ello a la legislación procesal civil federal.

- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 115/2000-PS, identificó que en materia de costas existen tres sistemas: el de vencimiento puro, el de compensación o indemnización y el sancionador de la temeridad o mala fe, también llamado sistema subjetivo; pero que en el Código de Comercio se adoptan dos de esos sistemas; de modo que se trata de un mecanismo de regulación mixto, en el que se atienden criterios subjetivos (temeridad o mala fe) y objetivos (los contenidos en las fracciones del artículo 1084). Y como una tercera conclusión, se dijo en esa ejecutoria que las disposiciones que regulan el tema de las costas procesales se encuentran ubicadas en el capítulo VII del título primero del Código de Comercio, en el que se establecen las disposiciones generales aplicables a toda clase de juicios mercantiles, y no de manera exclusiva a los procedimientos ordinarios o ejecutivos, por lo que la condena de que se trata es aplicable a todos los juicios mercantiles.

- Conforme al artículo 1390 Bis 8 del Código de Comercio, se concluye que a los procedimientos orales le son aplicables todas las reglas generales del Código de Comercio, entre ellas, las contenidas en el capítulo VII del título primero, del libro quinto, referentes a las costas y que van de los artículos 1081 a 1089.

- En la interpretación efectuada a los artículos 1082 y 1084 del Código de Comercio por la Primera Sala en la citada contradicción de tesis, los sistemas de condena en costas adoptados, son el subjetivo que atiende a la temeridad o mala fe, y el objetivo de la compensación o indemnización, cuyo propósito es restituir a quien injustificadamente ha sido llamado a juicio; y lo destacable de esa interpretación es que la Primera Sala advirtió que en tales preceptos no se atiende al principio de vencimiento puro, en el que la única razón para

imponer las costas es la obtención de fallo favorable a los intereses de una de las partes.¹⁶

- El artículo 7o. del Código Federal de Procedimientos Civiles puede identificarse con el sistema de vencimiento puro, pues para la imposición de costas se atiende a la circunstancia de no obtener fallo favorable o perder en la contienda judicial. Por tanto, contiene una regla contraria a los sistemas previstos en el Código de Comercio, en cuanto al tema de costas, ya que la ley mercantil sólo se funda en el criterio subjetivo de la temeridad y mala fe, así como en el objetivo de la compensación o indemnización regulados en el artículo 1084.

- En ese artículo se incluye como sanción que debe imponerse al que no obtiene fallo favorable la eventualidad de que se trate de un procedimiento de carácter ejecutivo, tal como se dispone en su fracción III.

- Así, sostener como factible la incorporación a las reglas mercantiles, el supuesto de condena en costas del artículo 7o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, implicaría adicionar un supuesto más de condena obligatoria, de aquellos previstos en las cinco fracciones del artículo 1084 del Código de Comercio, pues el citado numeral de la legislación supletoria no otorga facultades discrecionales al juzgador mercantil, simplemente sanciona a quien no obtiene fallo favorable a sus intereses, sin importar si su proceder pudiera catalogarse como doloso o de mala fe.

- Si el legislador mercantil hubiera deseado sancionar al pago de costas a quien no obtuvo sentencia favorable en cualquier clase de juicio mercantil, así lo hubiera establecido en el artículo 1084, pero no procedió de ese modo. Por lo que, en otros términos, de aceptar la aplicación del artículo 7o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, dejaría sin contenido el diverso 1084 de la legislación de comercio, pues atendiendo sólo a la no obtención de fallo favorable se tendría que sancionar a todo aquel que participa en un procedimiento mercantil y no obtiene sentencia favorable; sin embargo, dicha hipótesis de condena forzosa sólo se estableció para los procedimientos de naturaleza ejecutiva mercantil, o para aquellos en contra de los que se emiten dos sentencias conformes de toda conformidad; y no para todos los procesos mercantiles.

¹⁶ Cita la tesis de la Primera Sala: "COSTAS EN MATERIA MERCANTIL. INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 1076, FRACCIÓN VIII, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, CON EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

- Consecuentemente, concedió el amparo para que se dejara sin efecto la sentencia reclamada y, en su lugar, se dictara otra en la cual no se aplicara el artículo 7o. del Código Federal de Procedimientos Civiles, sino solamente los artículos 1082 y 1084 del Código de Comercio.

24. **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 también se cumple en el caso, porque ambos tribunales resolvieron sobre la misma cuestión jurídica, consistente en determinar si debe aplicarse supletoriamente al Código de Comercio las disposiciones de los Códigos Federal o local de Procedimientos Civiles, para condenar en costas dentro de los juicios orales mercantiles por el sistema del vencimiento. Y, al respecto, asumieron criterios discrepantes, pues mientras el tribunal denunciante consideró que no cabe dicha supletoriedad, el tribunal del Vigésimo Tercer Circuito consideró que sí debía acudirse a tales normas supletorias.

25. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Como consecuencia de haberse surtido el segundo requisito, también se cumple el tercero, ya que advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, debe resolverse la siguiente cuestión: ¿Procede la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles o la ley procesal local respectiva, para establecer la condena en costas por vencimiento en un juicio oral mercantil?

VI. Estudio

26. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio consistente en que no cabe la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles o la ley procesal local respectiva, para resolver sobre las costas en los juicios orales mercantiles, sino que éstos se rigen solamente con las reglas generales sobre costas previstas en el capítulo VII del título primero del libro quinto del Código de Comercio, aplicables a todo juicio mercantil, donde se prevé el sistema subjetivo que atiende a la temeridad o mala fe, así como el sistema objetivo que considera las diversas hipótesis contenidas en las fracciones del artículo 1084, en las cuales el legislador de comercio consideró que debía hacerse la condena en costas en los juicios mercantiles.

27. En efecto, el Código de Comercio regula dentro de su libro quinto a los juicios mercantiles, cuyo título primero se refiere a las disposiciones generales, entre las cuales se encuentra la relativa a las costas (capítulo VII,

artículos 1081 a 1089); asimismo, el título segundo establece reglas sobre los juicios ordinarios, el título tercero a los juicios ejecutivos, el título tercero bis se refiere a los procedimientos de ejecución de la prenda sin transmisión de posesión y del fideicomiso de garantía, y el título cuarto, al arbitraje comercial.

28. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2011, se incluyó en el libro quinto del Código de Comercio un título especial para la previsión del juicio oral mercantil, ubicado entre los títulos segundo y tercero, y que se integra de los artículos 1390 Bis al 1390 Bis 50. Dicho proceso fue establecido para el trámite y resolución de contiendas de cuantía menor (artículo 1390 Bis), con la prohibición expresa de referirse a asuntos de cuantía indeterminada o los de tramitación especial establecidos en el propio Código de Comercio y en otras leyes (artículo 1390 Bis 1), y el cual se encuentra especialmente regido por los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración (artículo 1390 Bis 2).

29. Entre las reglas especialmente establecidas para el juicio oral mercantil, no se encuentra ninguna referente a la condena en costas, por lo que debe atenderse a lo previsto en el artículo 1390 Bis 8, en el que se dejó establecido que en todo lo no previsto regirán para el juicio oral mercantil las reglas generales del Código de Comercio, en cuanto no se opongan a las disposiciones del título especial.

30. Esto significa que en materia de costas rige para los juicios orales lo dispuesto en el capítulo VII del título primero del libro quinto, es decir, el capítulo referente a las costas, y que va de los artículos 1081 a 1089; cuyas reglas, en principio, no se advierten opuestas a las específicas del juicio oral, pues las costas también se generan en ese juicio y las partes son inmediatamente responsable de las que originen las diligencias que promueven, de las que pueden verse resarcidos cuando se haga condena en costas, tal como prevé el artículo 1082 del Código de Comercio. Por tanto, se trata de un aspecto que debe resolver el Juez, al dictar su sentencia.

31. Concretamente, en el artículo 1084 del Código de Comercio se establece el sistema o los criterios conforme a los cuales procede la condena en costas dentro de los juicios de carácter mercantil.

32. En este punto es importante dejar establecido que los sistemas de condena en costas que se refieren en la doctrina, son los que se han identificado como aquellos que adopta el legislador en los diversos ordenamientos, por lo que debe atenderse a la ley respectiva para establecer cuál es el sistema que decidió seguirse en los procesos respectivos.

33. Conforme a dicho precepto, puede establecerse que en los procesos mercantiles la condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando a juicio del Juez se haya procedido con temeridad o mala fe. En esta última parte, el precepto adopta el sistema subjetivo de condena en costas, cuyo fundamento se encuentra en la valoración de la conducta de los litigantes, para establecer la condena al que se haya conducido con temeridad o mala fe en el juicio.

34. Asimismo, el precepto prevé en cinco fracciones diversos supuestos de condenación que atienden a conductas específicas, por lo cual, a diferencia del anterior, se les ha identificado como un sistema objetivo.

35. Conforme a dichas fracciones, la condenación en costas recae en la parte que se ubique en los siguientes supuestos:

I. El que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción, si se funda en hechos disputados.

II. El que presente instrumentos o documentos falsos, o testigos falsos o sobornados.

III. El que fuese condenado en juicio ejecutivo y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable.

IV. El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas; caso en que la condena comprende la de ambas instancias.

V. El que intente acciones o haga valer cualquier tipo de defensas o excepciones improcedentes, o interponga recursos o incidentes de este tipo, a quien no solamente se le condenará respecto de esas acciones, defensas, excepciones, recursos o incidentes improcedentes, sino de las excepciones procesales que sean inoperantes.

36. En el análisis de tales supuestos puede apreciarse como elemento común que la condenación se impone a la parte de los litigios mercantiles que en cierta manera abusa del ejercicio del derecho a la jurisdicción, al hacer valer acciones o excepciones fundadas en hechos controvertidos sin presentar pruebas que las sustenten, o que se vale de pruebas inválidas, como los instrumentos falsos o testigos falsos o sobornados, o que plantee acciones o excepciones improcedentes o inoperantes, o que lleve el litigio a una segunda instancia infructuosamente, o por haber sido vencido en juicio ejecutivo.

37. En ese sentido, el legislador mercantil no consideró en el sistema de condenación en costas dentro de los juicios mercantiles, al del vencimiento puro que se determina sólo por el resultado del proceso,¹⁷ salvo en el concierne al juicio ejecutivo y a la condena resentida en dos sentencias conformes de toda conformidad, previstos en las fracciones III y IV, donde ciertamente basta el hecho de no haber obtenido sentencia favorable para que se imponga la condena en costas a la parte perdidosa.

38. Como estableció esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 1223/2014, la razón de ser del supuesto de condena en costas previsto en la fracción III del artículo 1084 del Código de Comercio, descansa en que los juicios ejecutivos deben fundarse necesariamente en un documento que traiga aparejada ejecución, por lo que no se trata de procesos de cognición, sino procesos donde el demandante únicamente busca la realización del crédito que se encuentra en el título que le sirve de base al juicio y no necesita que en el proceso se declare su derecho, porque éste ya se encuentra reconocido de antemano, y por eso es que desde la fase inicial se realiza la ejecución, incluso, antes del emplazamiento.

39. Así, en la citada ejecutoria se determinó que si la pretensión del actor en el juicio ejecutivo es desestimada, ya sea porque el título fundatorio de la acción no tenía en realidad el carácter de ejecutivo, o porque el ejecutado demostró alguna de las excepciones opuestas, con lo que se evidenciaría que el supuesto ejecutado fue injustificadamente llamado a juicio, entonces, las costas deben correr a cargo de quien efectuó ese llamamiento y ocasionó las molestias derivadas del embargo y demás medidas que pudieron haberse decretado. De igual forma, que si el demandado es quien resulta condenado, se pondría en evidencia que éste forzó a la contraparte a acudir a las autoridades jurisdiccionales, a pesar de que ya se tenía un derecho preconstituido, cuyo pago debió verificarse sin necesidad de activar la maquinaria judicial.¹⁸

¹⁷ Así lo estableció esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 128/2005-PS, de la que derivó la tesis de jurisprudencia titulada: "COSTAS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. NO PROCEDE LA CONDENA A SU PAGO CUANDO POR SENTENCIA INTERLOCUTORIA SE DECLARA PROCEDENTE LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA POR DECLINATORIA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE COMERCIO)."

¹⁸ "COSTAS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE PREVÉ SU CONDENA, NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.". Tesis 1a. LXV/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1386 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas». Amparo directo en revisión 1223/2014. Vitamédica, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 2014. 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: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

40. Con base en lo anterior, en la ejecutoria mencionada se dejó establecido que la fracción III del artículo 1084 del Código de Comercio no resulta aplicable a los juicios ordinarios mercantiles para fundar una condena en costas en primera instancia por el sistema de vencimiento y, en ese sentido, expresamente se abandonó la jurisprudencia 1a./J. 7/2004, en que esta Primera Sala había hecho extensiva la aplicación de la fracción III del artículo 1084 del Código de Comercio a los juicios ordinarios mercantiles.¹⁹

41. Asimismo, en cuanto a la fracción IV del artículo 1084 del Código de Comercio, al resolver el amparo directo en revisión 993/2015, esta Sala estableció que la condena para quien resulta condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad, se justifica en la presunción de la existencia de un reclamo injustificadamente reiterativo de una de las partes, por lo que se sanciona la insistencia de prolongar el litigio a una segunda instancia, sin

¹⁹ "COSTAS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE PREVÉ SU CONDENA, NO ES APLICABLE A LOS JUICIOS ORDINARIOS (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 7/2004). Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 9/2013-PS, de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 7/2004, de rubro: 'COSTAS EN PRIMERA INSTANCIA EN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. PARA SU CONDENA ES IMPROCEDENTE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE LA LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL LOCAL.', estimó que el artículo 1084 del Código de Comercio, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de mayo de 1996, resulta aplicable para todo tipo de juicios mercantiles; de ahí que la hipótesis en que el actor en un juicio ordinario mercantil obtuvo sentencia contraria a sus intereses y no se condujo con temeridad o mala fe dentro de la secuela del proceso, se entiende comprendida en la fracción III del numeral citado, la cual contempla la procedencia de la condena en costas en primera instancia, por lo que, al estar regulada en forma completa y detallada la hipótesis específica, resulta improcedente la aplicación supletoria de la legislación procesal civil relativa que previera la condena en costas en juicios civiles. Ahora bien, una nueva reflexión sobre el tema, lleva a esta Primera Sala a apartarse del criterio plasmado en la tesis citada, pues lo definitivo es que antes y después de la reforma de 1996 la fracción III es idéntica y si bien es cierto que con motivo de las reformas se introdujo la fracción V al artículo 1084, la cual prevé que siempre será condenado en costas el que intente acciones o haga valer cualquier tipo de defensas o excepciones improcedentes o interponga recursos o incidentes de este tipo, a quien no solamente se le condenará respecto de estas acciones, defensas, excepciones, recursos o incidentes improcedentes, sino de las excepciones procesales que sean inoperantes, también lo es que ello no permite generar una interpretación extensiva en la que se incluyan tanto los juicios ordinarios, como los ejecutivos; lectura que es diferente al contenido literal de la norma que ha interpretado este Alto Tribunal, en el sentido de que la condena en costas prevista en el artículo 1084, fracción III, del Código de Comercio, se encuentra dirigida exclusivamente a los juicios ejecutivos mercantiles."

Tesis 1a. LXVI/2015 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1384 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de febrero de 2015 a las 9:30 horas». Amparo directo en revisión 1223/2014. Vitamédica, S.A. de C.V. 19 de noviembre de 2014. 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: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

haber presentado argumentos suficientes para variar, cuando menos en algún elemento, el sentido de la sentencia.²⁰

42. Ninguno de los dos supuestos de condena en costas por vencimiento, previstos en las fracciones III y IV del artículo 1084, es aplicable a los juicios orales mercantiles. La fracción III, porque el juicio oral es excluyente respecto del juicio ejecutivo en términos del artículo 1390 Bis 1 del Código de Comercio, y la fracción IV, porque en el juicio oral mercantil no procede el recurso de apelación conforme al segundo párrafo del artículo 1390 Bis del mismo ordenamiento, de manera que no podría actualizarse el supuesto de dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive.

43. De lo anterior se obtiene que en los juicios orales mercantiles, al igual que ocurre con los juicios ordinarios mercantiles en primera instancia, no cabe la condena en costas por el sistema del vencimiento, sino sólo cuando se actualice alguno de los otros supuestos establecidos en el sistema diseñado por el legislador mercantil, en el artículo 1084 del Código de Comercio, es decir, la temeridad o mala fe, o bien, alguna de las hipótesis de las fracciones I, II o V.

44. No sería válido acudir a la norma supletoria al Código de Comercio para fijar una condena en costas fundada en el sistema de vencimiento, porque esto representaría imponer a los juicios mercantiles un sistema de condena en costas que el legislador mercantil no consideró prever fuera de los casos del juicio ejecutivo y la condena en dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive. Esto es, al hacer tal aplicación supletoria se modificaría el diseño del sistema de condena en costas establecido en la ley mercantil para los juicios de esa naturaleza, en franca vulneración a las reglas de la supletoriedad.

45. En efecto, la supletoriedad consiste en un sistema de corrección de vacíos legislativos o el complemento de una legislación especial, por lo que es necesaria la demostración de la existencia del vacío, así como también que la norma con la cual se pretende llenar no contravenga el sistema, normas o prin-

²⁰ "COSTAS. EL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, QUE ESTABLECE LA CONDENA A SU PAGO AL QUE FUERE CONDENADO EN DOS SENTENCIAS CONFORMES DE TODA CONFORMIDAD, ES ACORDE CON EL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.". Tesis 1a. CXCIV/2016 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo I, julio de 2016, página 315 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2016 a las 10:15 horas».

cipios rectores del ordenamiento a suplir. En ese sentido, esta Suprema Corte ha establecido los siguientes requisitos para que opere la supletoriedad.²¹

46. Dichos requisitos son los siguientes:

a) Que el ordenamiento legal a suplir constituya expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos;

b) Que la ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente;

c) Que esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y,

d) Que las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate.

47. En el caso de la condena en costas en los juicios orales mercantiles, la aplicación de disposiciones de condena en costas por vencimiento, previstas en el Código Federal de Procedimientos Civiles o de la ley procesal local respectiva, no satisface todos esos requisitos, pues si bien es cierto que el

²¹ "SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. REQUISITOS PARA QUE OPERE.—La aplicación supletoria de una ley respecto de otra procede para integrar una omisión en la ley o para interpretar sus disposiciones y que se integren con otras normas o principios generales contenidos en otras leyes. Así, para que opere la supletoriedad es necesario que: a) El ordenamiento legal a suplir establezca expresamente esa posibilidad, indicando la ley o normas que pueden aplicarse supletoriamente, o que un ordenamiento establezca que aplica, total o parcialmente, de manera supletoria a otros ordenamientos; b) La ley a suplir no contemple la institución o las cuestiones jurídicas que pretenden aplicarse supletoriamente o, aun estableciéndolas, no las desarrolle o las regule deficientemente; c) Esa omisión o vacío legislativo haga necesaria la aplicación supletoria de normas para solucionar la controversia o el problema jurídico planteado, sin que sea válido atender a cuestiones jurídicas que el legislador no tuvo intención de establecer en la ley a suplir; y, d) Las normas aplicables supletoriamente no contraríen el ordenamiento legal a suplir, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la institución de que se trate."

Tesis 2a./J. 34/2013 (10a.) de la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 2, marzo de 2013, página 1065.

Código de Comercio, en los artículos 1054 y 1063, admite la aplicación supletoria de tales ordenamientos (primer requisito), también lo es que su aplicación en esa materia implicaría incluir un aspecto extraño al sistema de condenación en costas dentro de los juicios mercantiles, por no haber sido considerado por el legislador comercial, para el cual, la condenación en costas por motivo de vencimiento sólo tiene lugar en los juicios ejecutivos, dada su naturaleza, y cuando se es condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, en razón de llevar el asunto a una segunda instancia sin lograr cambio alguno en los resolutivos.

48. En otras palabras, no se cumple el resto de los requisitos para la aplicación supletoria, porque el sistema de condenación en costas previsto para los juicios mercantiles es completo, pues está diseñado para condenar o absolver sobre el pago de costas en toda clase de juicios mercantiles a partir de ciertos criterios que el legislador consideró justificados para imponer esa condena, fundados en el abuso en el ejercicio de los derechos ante los tribunales, sea por actuar con temeridad o mala fe, o bien, por ubicarse en ciertos supuestos objetivos como cuando se hace valer una acción o se opone alguna excepción, fundadas en hechos disputados, sin aportar prueba alguna, o cuando se pretende valer de pruebas inválidas (documentos falsos o testigos falsos o sobornados), o el que intente acciones, defensas o excepciones, incidentes o recursos improcedentes, o cuando se es vencido en un juicio ejecutivo, o se tienen dos sentencias adversas conformes de toda conformidad en su parte resolutive.

49. Por lo antes expuesto, se puede concluir que no se debe aplicar de manera supletoria al Código de Comercio en lo referente a la condena de costas en los juicios orales mercantiles, el artículo 7o. del Código Federal de Procedimientos Civiles o alguna disposición de alguna ley procesal local, pues dicha institución jurídica se encuentra completa y suficientemente regulada en el Código de Comercio, además de que contravendría el sistema previsto en el artículo 1084 del Código de Comercio.

50. Con base en lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

COSTAS EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO PROCEDE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE ALGÚN ORDENAMIENTO PROCESAL PARA SU IMPOSICIÓN. La interpretación sistemática y funcional de los artículos 1054, 1063, 1390 Bis, 1390 Bis-1, 1390 Bis-8, y 1081 a 1090 del Código de Comercio conduce a establecer que es inadmisibles acudir a la ley supletoria, sea el Código Federal de Procedimientos Civiles o la ley procesal local respectiva, para imponer condena en costas por vencimiento en los juicios orales mercantiles,

ya que tal aplicación contraviene el sistema de condena en costas adoptado por el legislador mercantil en el artículo 1084 del Código de Comercio, que es completo y suficiente para condenar o absolver sobre el pago de costas en toda clase de juicios mercantiles a partir de ciertos criterios que el legislador consideró justificados para imponer esa condena, fundados en el abuso en el ejercicio de los derechos ante los tribunales, sea por actuar con temeridad o mala fe, o bien, por ubicarse en ciertos supuestos objetivos relativos a hacer valer una acción o una excepción fundadas en hechos disputados, sin aportar prueba alguna; a pretender valerse de pruebas inválidas, como documentos falsos o testigos falsos o sobornados; a proponer acciones, defensas o excepciones, incidentes o recursos improcedentes; a llevar el litigio a una segunda instancia infructuosamente, o a resultar vencido en juicio ejecutivo. De lo que se advierte que la condena por vencimiento en los juicios mercantiles únicamente está prevista para los de carácter ejecutivo dada su naturaleza de procesos fundados en títulos que traen aparejada ejecución, que no son de cognición y desde su inicio se procede a la ejecución, o también para el supuesto de haber sido condenado en dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, por prolongar el juicio a una segunda instancia sin lograr cambio alguno en los resolutivos. De manera que imponer la condena por vencimiento en los juicios orales mercantiles implicaría contrariar el sistema legal a suplir, porque se impondría un supuesto extraño y no considerado por el legislador mercantil para fundar la condena en costas en esa clase de juicios, igual que ocurre en los juicios ordinarios en primera instancia.

51. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Es improcedente la contradicción de tesis respecto al criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.

TERCERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

QUINTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente), por lo que respecta a la competencia, y por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, por lo que se refiere al fondo del asunto.

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 9 de marzo de 2018 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COSTAS EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. NO PROCEDE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE ALGÚN ORDENAMIENTO PROCESAL PARA SU IMPOSICIÓN. La interpretación sistemática y funcional de los artículos 1054, 1063, 1390 Bis, 1390 Bis-1, 1390 Bis-8, y 1081 a 1090 del Código de Comercio conduce a establecer que es inadmisibles acudir a la ley supletoria, sea el Código Federal de Procedimientos Civiles o la ley procesal local respectiva, para imponer condena en costas por vencimiento en los juicios orales mercantiles, ya que tal aplicación contraviene el sistema de condena en costas adoptado por el legislador mercantil en el artículo 1084 del Código de Comercio, que es completo y suficiente para condenar o absolver sobre el pago de costas en toda clase de juicios mercantiles a partir de ciertos criterios que el legislador consideró justificados para imponer esa condena, fundados en el abuso en el ejercicio de los derechos ante los tribunales, sea por actuar con temeridad o mala fe, o bien, por ubicarse en ciertos supuestos objetivos relativos a hacer valer una acción o una excepción fundadas en hechos disputados, sin aportar prueba alguna; a pretender valerse de pruebas inválidas, como documentos falsos o testigos falsos o sobornos; a proponer acciones, defensas o excepciones, incidentes o recursos improcedentes; a llevar el litigio a una segunda instancia infructuosamente, o a resultar vencido en juicio ejecutivo. De lo que se advierte que

la condena por vencimiento en los juicios mercantiles únicamente está prevista para los de carácter ejecutivo dada su naturaleza de procesos fundados en títulos que traen aparejada ejecución, que no son de cognición y desde su inicio se procede a la ejecución, o también para el supuesto de haber sido condenado en dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, por prolongar el juicio a una segunda instancia sin lograr cambio alguno en los resolutive. De manera que imponer la condena por vencimiento en los juicios orales mercantiles implicaría contrariar el sistema legal a suplir, porque se impondría un supuesto extraño y no considerado por el legislador mercantil para fundar la condena en costas en esa clase de juicios, igual que ocurre en los juicios ordinarios en primera instancia.

1a./J. 1/2018 (10a.)

Contradicción de tesis 126/2017. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito. 29 de noviembre de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Tesis y criterio contendientes:

El Tribunal Colegiado del Vigésimo Tercer Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 14/2015, sostuvo la tesis XXIII.1 C (10a.), de título y subtítulo: "COSTAS EN EL JUICIO ORAL MERCANTIL. AL NO HABER REGLAMENTACIÓN CUANDO ÉSTE SE INTENTA Y LA PARTE DEMANDADA NO PROCEDÍO CON TEMERIDAD O MALA FE, NI BAJO LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 1084 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, DEBE ACUDIRSE SUPLETORIAMENTE A LOS CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS CIVILES FEDERAL Y LOCAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo III, junio de 2015, página 1976, con número de registro digital: 2009507.

El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, al resolver el juicio de amparo directo 445/2016, sostuvo que la condena de costas en el juicio oral mercantil, debe ceñirse a lo dispuesto en los artículos 1082 y 1084 del Código de Comercio, lo anterior en virtud de que el diverso 1390 Bis 8 de dicho ordenamiento señala claramente que en la tramitación de los procedimientos orales, son aplicables todas las reglas generales del Código de Comercio.

Tesis de jurisprudencia 1/2018 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de diez de enero de dos mil dieciocho.

Esta tesis se publicó el viernes 9 de marzo de 2018 a las 10:12 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 12 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

COSTAS EN MATERIA MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, AL PREVER COMO CONDICIÓN PARA LA CONDENA A SU PAGO "QUE FUERE CONDENADO POR DOS SENTENCIAS CONFORMES DE TODA CONFORMIDAD", IMPLICA LA OBLIGACIÓN DE QUE AMBOS FALLOS PRESENTEN IDENTIDAD EN SU PARTE RESOLUTIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 297/2016. ENTRE LOS SUSTENTADOS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO. 14 DE JUNIO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera 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 en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, parte final, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en atención a que se trata de una contradicción suscitada entre criterios emitidos por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y derivados de asuntos en materia civil, sin que se advierta la necesidad de la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de una posible contradicción de tesis, proviene de parte legítima, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en relación con la fracción II, del artículo 226 de la referida ley, pues fue formulada por Enrique Zayas Roldán, Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, que es uno de los Órganos Colegiados entre los que se suscita la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

TERCERO.—**Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima

conveniente analizar las consideraciones y argumentaciones en que basaron sus resoluciones los Tribunales Colegiados contendientes.

3.1 Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito.

Antecedentes.

- El asunto deriva del **juicio ejecutivo mercantil** *****, en el que se condenó al demandado al pago de la suerte principal, por la cantidad de \$*****, así como al pago de la cantidad de \$*****, de los intereses moratorios devengados a razón del **8% mensual** por un máximo de seis meses a lo que refiere la cláusula sexta del contrato suscrito, es decir, computados del veintiuno de mayo al veintiuno de noviembre de dos mil doce; y **pago de intereses moratorios al tipo legal**, a partir del veintiuno de noviembre de dos mil doce hasta que se realice el pago de todas las prestaciones reclamadas, por concepto de suerte principal, así como al pago de intereses moratorios a razón de la tasa interbancaria que establezca el Banco de México y que rija al momento de la liquidación respectiva, los cuales se empezarán a contabilizar a partir de la fecha en que se constituyeron en mora, es decir, a partir del día siguiente a aquel al de la fecha de vencimiento, esto es, a partir del veintiuno de noviembre de dos mil trece, más los que se sigan generando hasta la total liquidación del adeudo. De igual forma, **se condenó a la parte demandada al pago de gastos y costas** originados por la tramitación del juicio.

- En apelación, la Cuarta Sala en Materia Civil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, al resolver el toca *****, determinó reformar el punto resolutive Cuarto de la sentencia definitiva, dictado por la entonces Juez Décimo especializada en Materia Mercantil del Distrito Judicial de Puebla, en cuanto al **pago de intereses moratorios**, ahora, a *razón del cuatro punto ochenta y cuatro (4.84)* por ciento mensual por un término máximo de seis meses, computados del veintiuno de mayo al veintiuno de noviembre de dos mil doce; y pago de intereses moratorios al tipo legal, a partir del veintiuno de noviembre de dos mil doce, hasta que se realice el pago de todas las prestaciones reclamadas, por concepto de suerte principal (sic), así como al pago de intereses moratorios a razón de la tasa interbancaria que establece el Banco de México y que rija al momento de la liquidación respectiva, los cuales se empezarán a contabilizar a partir de la fecha en que se constituyeron en mora, es decir, a partir del día siguiente a aquel al de la fecha de vencimiento, esto es, a partir del veintiuno de noviembre de dos mil trece, más de los que se sigan generando hasta la total liquidación del adeudo. De igual forma, se resolvió en el fallo que quedaban intocados los restantes puntos resolutive

de la sentencia revisada y que **no se decretaba condena al pago de costas generadas por la tramitación del recurso.**

- En contra de esa determinación, la parte demandada promovió juicio de amparo directo, del que tocó conocer al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, quien lo radicó con el número ***** y en sentencia del ocho de julio de dos mil dieciséis, **negó** el amparo solicitado.

Criterio. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, sostuvo lo siguiente para sustentar la negativa del amparo, en lo que se refiere al pago de costas judiciales:

"También, es infundado el concepto de violación que plantea la parte quejosa, relativo a que en términos del artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, se debió condenar a la parte demandada al pago de las costas de segunda instancia.

"Aduce que se surte el supuesto que establece, que debe ser condenado en costas en ambas instancias, cuando existen dos sentencias conformes de toda conformidad; entendiéndose esa igualdad en lo sustancial, en lo que se obtuvo o se dejó de obtener.

"Y, que por ello, la circunstancia de que en la sentencia reclamada de quince de marzo de dos mil dieciséis se reformara el cuarto punto resolutivo de la primera instancia, no implica un cambio sustancial en el contenido o en el alcance de ese punto resolutivo, pues en éste se condenó al pago de las prestaciones reclamadas, y en segunda instancia, sólo se modificó, pero no de manera sustancial, e invoca la tesis con rubro: 'COSTAS. PROCEDE LA CONDENA CUANDO EN LA SEGUNDA INSTANCIA SE MODIFICA LA SENTENCIA, PERO NO DE MANERA SUSTANCIAL, PORQUE SUBSISTE EL ELEMENTO DE CONDENA POR DOS SENTENCIAS CONFORMES DE TODA CONFORMIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE COMERCIO.'

"Para llegar a esta conclusión, es oportuno recordar que:

"I. Los puntos resolutivos de la sentencia de primera instancia, de ocho de diciembre de dos mil catorce, dictada en el expediente 833/2013, son del tenor siguiente:

"Primero.—Esta autoridad es competente para conocer y fallar en primera instancia el presente juicio ejecutivo mercantil. Segundo.—Ha sido

procedente la vía ejecutiva elegida por la parte actora, por apoyar su demanda en documento que trae aparejada ejecución. Tercero.—La parte actora persona moral denominada Fam Consutoría (sic) Servicios y Sistemas Ambientales, S.A. de C.V., representada en este acto por su administrador único el señor ***** y su apoderado legal ***** , a favor de ***** , probó la acción cambiaria directa deducida, en contra de la parte demandada Sociedad Mercantil denominada Hantura Construcciones, S.A. de C.V., a través de quien legalmente la represente, en su carácter de deudora quien no justificó sus excepciones. Cuarto.—Se condena a la parte demandada Sociedad Mercantil denominada Hantura Construcciones, S.A. de C.V., a través de quien legalmente la represente para que dentro de los tres días siguientes a que esta resolución sea declarada ejecutoriada, haga pago a favor de la parte actora Fam Consutoría (sic) Servicios y Sistemas Ambientales, S.A. de C.V., representada en este acto por su administrador único el señor ***** y su apoderado legal ***** a favor de ***** la cantidad de \$***** , por concepto de suerte principal, así como el pago de la cantidad de \$ ***** de los intereses moratorios devengados a razón del 8% mensual por un máximo de seis meses a lo que refiere la cláusula sexta del contrato ya citado, es decir, computados del veintiuno de mayo al veintiuno de noviembre de dos mil doce; y pago de intereses moratorios al tipo legal, a partir del veintiuno de noviembre de dos mil doce, hasta que se realice el pago de todas las prestaciones reclamadas, por concepto de suerte principal, así como al pago de intereses moratorios a razón de la tasa interbancaria que establezca el Banco de México y que rija al momento de la liquidación respectiva, los cuales se empezarán a contabilizar a partir de la fecha en que se constituyeron en mora, es decir, a partir del día siguiente a aquel al de la fecha de vencimiento, esto es, a partir del veintiuno de noviembre de dos mil trece, más los que se sigan generando hasta la total liquidación del adeudo. Quinto.—No haciendo pago la parte demandada de las cantidades a que es hoy condenada dentro del plazo concedido, hágase trance y remate de los bienes embargados y sean propiedad de los reos, y con su importe, pago al acreedor. Sexto.—Se condena a la parte demandada al pago de gastos y costas originados por la tramitación de este juicio, por los motivos expuestos en el considerando rector de la presente resolución, previa su regulación.'. (énfasis agregado), (fojas 396 a 413 del expediente de primera instancia)

"Y, II. Los puntos resolutive de la sentencia reclamada de segunda instancia, de quince de marzo de dos mil dieciséis, dictada en el toca 94/2015, son del tenor siguiente:

"PRIMERO.—En **cumplimiento** a la **ejecutoria** pronunciada con fecha veintidós de octubre de dos mil quince dentro del juicio de amparo ***** , tramitado ante el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circui-

to, y el acuerdo de fecha veintidós de febrero de dos mil dieciséis, se declara **la insubsistencia** de la sentencia dictada por esta Sala, dentro del presente toca con fecha once de diciembre de dos mil quince. Segundo.—Se **confirma** el auto de fecha once de diciembre de dos mil trece, dictado en el expediente ***** , referente al juicio ejecutivo mercantil promovido por ***** , en su carácter de apoderado legal de la Sociedad Mercantil denominada Fam Consultoría Servicios y Sistemas Ambientales, S.A. de C.V., en contra de la Sociedad Mercantil denominada Hantura Construcciones, S.A. de C.V. Tercero.—Se reforma el punto resolutivo Cuarto de la sentencia definitiva, dictado por la entonces Juez Décimo Especializada en Materia Mercantil del Distrito Judicial de Puebla, en el expediente ***** , referente al juicio ejecutivo mercantil promovido por ***** , en su carácter de apoderado legal de la Sociedad Mercantil denominada Fam Consultoría Servicios y Sistemas Ambientales, S.A. de C.V., en contra de la Sociedad Mercantil denominada Hantura Construcciones, S.A. de C.V., para quedar en los siguientes términos: «Cuarto.—Se condena a la demandada sociedad mercantil denominada Hantura Construcciones, S.A. de C.V., a través de quien legalmente la represente a que dentro del término de tres días de que obre el testimonio de la presente ante el Juez de origen, haga pago a favor de denominada Fam Consultoría Servicios y Sistemas Ambientales, S.A. de C.V., a través de quien legalmente la represente, de la cantidad de seiscientos sesenta y cuatro mil doscientos pesos, cero centavos, moneda nacional (\$*****) por concepto de suerte principal, así como el pago de los intereses moratorios a razón del cuatro punto ochenta y cuatro (4.84) por ciento mensual por un término máximo de seis meses computados del veintiuno de mayo al veintiuno de noviembre de dos mil doce; y pago de intereses moratorios al tipo legal, a partir del veintiuno de noviembre de dos mil doce, hasta que se realice el pago de todas las prestaciones reclamadas, por concepto de suerte principal (sic), así como al pago de intereses moratorios a razón de la tasa interbancaria que establece el Banco de México y que rija al momento de la liquidación respectiva, los cuales se empezaran a contabilizar a partir de la fecha en que se constituyeron en mora, es decir, a partir del día siguiente a aquel al de la fecha de vencimiento, esto es, a partir del veintiuno de noviembre de dos mil trece más de los que se sigan generando hasta la total liquidación del adeudo». Cuarto.—Quedan intocados los restantes puntos resolutivos de la sentencia que se revisa. Quinto.—No se decreta condena al pago de las costas generadas por la tramitación del recurso. Sexto.—Remítase mediante atento oficio, copia certificada de la presente al Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, como justificante de haber dado cumplimiento a la ejecutoria de amparo que se ordenó dentro del expediente ***** . Séptimo.—En su oportunidad, con testimonio de esta resolución devuélvanse los autos al

Juzgado de origen y archívese este toca como asunto concluido.'. (énfasis agregado), (fojas 226 vuelta a 267 del toca 94/2015)

"De lo asentado con antelación, **se advierte que, en la sentencia reclamada, se modificó el cuarto punto resolutivo de la sentencia de primera instancia, en relación a los intereses moratorios** por el término de seis meses, computados del veintiuno de mayo al veintiuno de noviembre de dos mil quince; y, **se redujo del ocho a razón del cuatro punto ochenta y cuatro por ciento mensual, por ese periodo.**

"Ahora bien, el artículo 1084, fracciones III y IV, del Código de Comercio, es del tenor siguiente:

"Artículo 1084. La condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando a juicio del Juez se haya procedido con temeridad o mala fe.—Siempre serán condenados: ...; III. El que fuese condenado en juicio ejecutivo y el que lo intente sino obtiene sentencia favorable.—En este caso la condenación se hará en primera instancia, observándose en la segunda, lo dispuesto en la fracción siguiente; IV. El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este caso, la condenación comprenderá las costas de ambas instancias.'. (énfasis agregado)

"De la interpretación del texto de ambas fracciones, relacionadas entre sí, de forma lógica y natural, se advierte que serán condenados en costas, la parte vencida, y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable, y siempre procederá en ambas instancias, contra el que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive.

"Así, la existencia de dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, debe entenderse en su totalidad, esto es, a la igualdad en todos los aspectos entre lo que se obtuvo o dejó de obtener, y no, como lo pretende la parte quejosa, que, al haberse reducido únicamente los intereses moratorios del ocho por ciento mensual, al cuatro punto ochenta y cuatro, no implica un cambio sustancial.

"Lo anterior, obedece a que, **si esa hubiera sido la intención del legislador, esto es, de que la existencia de dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, en lo esencial, así lo hubiera establecido en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, lo que no aconteció en la especie**; pues no hay que olvidar que conforme al principio general de derecho 'donde la ley no distingue, no es dable hacerlo al juzgador'.

"Por la razón asentada con antelación, no se comparte la tesis que invoca la parte quejosa, sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con el número I.3o.C.444 C, aparece publicada en la página 1504, del Tomo XIX, correspondiente al mes de enero de 2004, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que es del tenor siguiente:

"COSTAS. PROCEDE LA CONDENA CUANDO EN LA SEGUNDA INSTANCIA SE MODIFICA LA SENTENCIA, PERO NO DE MANERA SUSTANCIAL, PORQUE SUBSISTE EL ELEMENTO DE CONDENA POR DOS SENTENCIAS CONFORMES DE TODA CONFORMIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE COMERCIO.—La hipótesis contemplada en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio establece que serán condenados en costas, la parte vencida y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable, y siempre serán condenados, entre otros, el que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración en costas, en cuyo caso se comprenderán las costas de ambas instancias. Por tanto, si en la primera instancia el a quo estableció que la parte actora acreditó parcialmente los elementos constitutivos de su acción y que la demandada acreditó parcialmente las excepciones que hizo valer en el juicio ejecutivo mercantil y, con fundamento en el artículo 1084, fracción III, del Código de Comercio condenó a la parte vencida al pago de gastos y costas, y si la Sala responsable, al dictar la sentencia de apelación, estimó que resultaban parcialmente fundados los agravios de la apelante y debía modificarse la sentencia apelada, sin que tuviera un cambio sustancial en su contenido o alcance de la establecida por el a quo, sino aparente, en tanto que el monto de pago en efectivo que debía cubrir sigue siendo el mismo y sosteniéndose en las mismas premisas, resulta aplicable la fracción IV del numeral antes citado, que establece claramente que siempre será condenado en costas quien fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas, lo que en el caso concreto se actualiza ya que en la sentencia de primera instancia se condenó al pago de las prestaciones que se le reclamaron y en la segunda instancia se modificó la sentencia recurrida en el punto resolutive pero no de manera sustancial."

3.2 Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

Antecedentes:

- El asunto deriva de un **juicio ejecutivo mercantil** radicado en el Juzgado Vigésimo Primero de lo Civil en la Ciudad de México.

- Seguido el juicio en sus trámites legales, el Juez del conocimiento, dictó sentencia en la que condenó al demandado al pago por concepto de suerte principal de \$*****, así como, al pago del interés moratorio del 4% mensual (cuatro por ciento); y **condenó a la demandada al pago de costas.**

- En apelación, se modificó el segundo punto resolutivo en cuanto al pago de la suerte principal por \$*****.

- En contra de esa determinación, la parte demandada, promovió juicio de amparo directo, del que tocó conocer al **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, quien lo radicó con el número ***** y en resolución del treinta de septiembre de dos mil tres, **negó** el amparo solicitado.

Criterio. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, sostuvo lo siguiente:

"También resulta infundado el argumento del concepto de violación, relativo a la ilegalidad de la condena al pago de costas en ambas instancias decretado por la Sala responsable, al no encontrarse en alguno de los supuestos previstos por los artículos 1082 y 1084 del Código de Comercio, ya que no fue condenada por dos sentencias conformes de toda conformidad sin tomar en cuenta la declaración sobre costas.

"El artículo 1084 del Código de Comercio, dispone:

"(se transcribe)

"El sentido literal del precepto transcrito establece que serán condenados en costas en juicio ejecutivo la parte vencida y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable, y siempre serán condenados entre otros, el que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración en costas, en cuyo caso se comprenderán las costas de ambas instancias.

"En el caso, la sentencia de primera instancia dictada por el a quo, estableció que la parte actora acreditó parcialmente los elementos constitutivos de su acción y que la demandada, hoy quejosa, acreditó parcialmente las excepciones que hizo valer, y como se trató de un juicio ejecutivo mercantil, con apoyo en lo previsto por la fracción III del artículo 1084 del Código de Comercio, condenó a la parte vencida al pago de gastos y costas.

"En la sentencia que resolvió el recurso de apelación promovido por Eduardo Vega y Compañía Sucesores, Sociedad Anónima de Capital Variable, se estimó que resultaban parcialmente fundados los agravios de la apelante y debía modificarse la sentencia apelada, precisándose en la parte final del segundo considerando:

"...

"Ahora bien, en el caso, existió una **modificación de la resolución apelada, pero la misma no tuvo un carácter sustancial sino que por el contrario, sosteniéndose en las mismas premisas, sólo modificó en una fracción de un peso, la cantidad total que fue condenada a pagar la parte demandada, ahora quejosa.**

"...

"En abono a ello, debe decirse que el artículo 3 de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, establece que: 'Los pagos en efectivo de obligaciones en moneda nacional, cuyo importe comprenda fracciones de la unidad monetaria que no sean múltiplos de cinco centavos, se efectuarán ajustando el monto del pago, al múltiplo de cinco centavos más próximo a dicho importe. Los pagos cuya realización no implique entrega de efectivo se efectuarán por el monto exacto de la obligación'; **de la lectura de ese precepto legal se advierte la autorización de la ley para entender la forma de redondear** una fracción monetaria para efectos de pago en efectivo, sin que ello implique una modificación en el cumplimiento de la obligación de pago, en tanto que autoriza el ajuste del monto del pago al múltiplo de cinco centavos más cercano, lo cual en la especie acontece, pues el monto al que condenó el Juez de primera instancia, ascendió a la cantidad de *********, en tanto que la decretada por la Sala responsable fue de trescientos diecisiete mil doscientos treinta y nueve pesos 39/100 moneda nacional, de suerte que la diferencia en fracciones de peso, al momento de ajustarse debe hacerse al múltiplo de cinco más cercano, y ello permite establecer que en el caso de la fracción de peso fijada en primera instancia de cuarenta y dos centavos, debe ajustarse al múltiplo inmediato inferior más cercano y con ello la cantidad resultante es *********, y en el caso de la fracción de peso fijada por la Sala responsable de treinta y nueve centavos, también debe ajustarse al múltiplo de cinco inmediato superior por ser el más cercano, y **con ello la cantidad resultante es de *******. Con ello, se desprende con claridad y de modo indudable que **la condena decretada por la Sala responsable no modifica el contenido ni el alcance de la establecida por el a quo, y por tanto, la modificación no es sustancial sino aparente en tanto que el monto de**

pago en efectivo que debe cubrir la parte quejosa, conforme al precepto legal citado, sigue siendo el mismo.

"Además, el sentido de la fracción IV del artículo 1084 del Código de Comercio, establece con claridad que la procedencia al pago de ambas instancias resulta de ser condenado en dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, es decir, que no exista contradicción sustancial entre la sentencia de primera y segunda instancia; de manera que cuando la modificación de los puntos resolutive sólo es para precisar en grado menor una cantidad objeto de la condena de pago, como en el caso acontece, no puede resultar contradicción alguna que es la hipótesis que prevé ese dispositivo legal.

"En ese contexto, es aplicable al caso lo dispuesto en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, establece claramente que siempre será condenado en costas quien fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas, lo que en el caso concreto se actualiza, ya que en la sentencia de primera instancia se condenó a la demandada, ahora quejosa, al pago de las prestaciones que se le reclamaron y, en la segunda instancia se modificó la sentencia recurrida en el punto resolutive segundo pero no de manera sustancial.

"Es aplicable al caso por analogía, la tesis sostenida por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, publicada en la página 545, Tomo XIII, junio de 1994, Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, cuyo rubro y texto establece:

"COSTAS. LA CONDENA A QUE SE CONTRAE LA FRACCIÓN IV, DEL ARTÍCULO 1084, DE LA LEY MERCANTIL, SE REFIERE A QUE ÉSTAS EN SUS PARTES RESOLUTIVAS SEAN EN EL MISMO SENTIDO, ES DECIR QUE NO SE CONTRADIGAN ENTRE SÍ."

"El artículo 1084, fracción IV, de la ley mercantil, establece:

"El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este caso la condenación comprenderá las costas de ambas instancias' debe interpretarse que la condena que se le hace al quejoso con apoyo en la fracción IV del artículo en comento, no se refiere a la conformidad o inconformidad de éste con las sentencias de ambas instancias, sino que

éstas en sus partes resolutivas sean en el mismo sentido, es decir que no se contradigan una con otra, pues de lo contrario, ya no debe condenarse en costas.'

"Por ello, es correcta la determinación de la Sala responsable en cuanto a la condena en costas en ambas instancias a la parte demandada, hoy quejosa, en virtud de encontrarse en el supuesto que actualiza esa condena, en los términos establecidos por el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio."

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** En primer orden, debe determinarse si de las ejecutorias transcritas con antelación se corrobora la contradicción de criterios denunciada.

Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes.

Así lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁸

⁸ Jurisprudencia P./J. 72/2010, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* XXXII, agosto de 2010, página: 7, Registro digital: 164120, cuyo texto es del tenor siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción

Lo anterior, con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Con base en lo referido, se estima que la contradicción de tesis sí existe, en virtud de que los Tribunales Colegiados contendientes, en las ejecutorias de los amparos en revisión que ahora se analizan, abordaron con conclusiones discrepantes una misma cuestión jurídica, que consistió en dilucidar si procede o no la condena al pago de costas, cuando en la segunda instancia se modifica la sentencia, pero no de manera sustancial, y si, en su caso, subsiste el elemento de condena por dos sentencias conformes de toda conformidad, en términos del artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio.

En efecto, dichas conclusiones se ilustran a continuación:

• El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito**, emitió su criterio en la resolución del juicio de amparo ***** , deter-

de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

minando que de la interpretación de las fracciones III y IV del artículo 1084 del Código de Comercio, se advierte que serán condenados a costas, la parte vencida, y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable, y siempre procederá en ambas instancias, contra el que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive.

Al efecto, el referido Tribunal Colegiado refirió que la existencia de dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, debe entenderse en su totalidad, esto es, a la **igualdad en todos los aspectos**, entre lo que se obtuvo o se dejó de obtener, y no como lo pretendió la parte quejosa, al presentarse un **cambio no sustancial**, al sólo reducirse los intereses moratorios del ocho por ciento mensual al cuatro punto ochenta y cuatro por ciento mensual.

Para dicho órgano colegiado, si la intención del legislador hubiera sido otra, esto es, la de que la condena a costas pudiera concretarse ante la existencia de dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, **en lo esencial**, así lo hubiera establecido en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, lo que no aconteció, y debía tomarse en cuenta el principio general del derecho: "**donde la ley no distingue, no es dable hacerlo al juzgador**".

• El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, al dictar resolución en el juicio de amparo directo implicado en esta denuncia, determinó que **cuando exista una modificación de la resolución apelada**, pero la misma **no tenga un carácter sustancial**, es factible condenar a costas en ambas instancias, porque se actualiza el supuesto de que la demandada haya sido condenada en dos sentencias conformes de toda conformidad. Dicho criterio, dictado en el amparo directo ***** , derivó en la siguiente tesis aislada:

"Novena Época

"Registro: 182434

"Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis aislada

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XIX, enero de 2004

"Materia civil

"Tesis I.3o.C.444 C

"Página 1504

"COSTAS. PROCEDE LA CONDENA CUANDO EN LA SEGUNDA INSTANCIA SE MODIFICA LA SENTENCIA, PERO NO DE MANERA SUSTANCIAL, PORQUE SUBSISTE EL ELEMENTO DE CONDENA POR DOS SENTENCIAS CONFORMES DE TODA CONFORMIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE COMERCIO.—La hipótesis contemplada en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio establece que serán condenados en costas, la parte vencida y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable, y siempre serán condenados, entre otros, el que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración en costas, en cuyo caso se comprenderán las costas de ambas instancias. Por tanto, si en la primera instancia el a quo estableció que la parte actora acreditó parcialmente los elementos constitutivos de su acción y que la demandada acreditó parcialmente las excepciones que hizo valer en el juicio ejecutivo mercantil y, con fundamento en el artículo 1084, fracción III, del Código de Comercio condenó a la parte vencida al pago de gastos y costas, y si la Sala responsable, al dictar la sentencia de apelación, estimó que resultaban parcialmente fundados los agravios de la apelante y debía modificarse la sentencia apelada, sin que tuviera un cambio sustancial en su contenido o alcance de la establecida por el a quo, sino aparente, en tanto que el monto de pago en efectivo que debía cubrir sigue siendo el mismo y sosteniéndose en las mismas premisas, resulta aplicable la fracción IV del numeral antes citado, que establece claramente que siempre será condenado en costas quien fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas, lo que en el caso concreto se actualiza ya que en la sentencia de primera instancia se condenó al pago de las prestaciones que se le reclamaron y en la segunda instancia se modificó la sentencia recurrida en el punto resolutive pero no de manera sustancial.

"Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

"Amparo directo 544/2003. ***** . 30 de septiembre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Gabriel Montes Alcaraz. Secretario: José Luis Evaristo Villegas.

"Nota: Esta tesis es objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 297/2016, pendiente de resolverse por la Primera Sala".

No pasa desapercibido que la base de lo que constituye una modificación no sustancial, es distinta en ambos casos, pues en el supuesto abordado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, ello está referido a una variación de fondo en cuanto al **porcentaje de intereses a**

cubrir, mismo que fue disminuido del ocho (8) al cuatro punto ochenta y cuatro (4.84) por ciento; en tanto que en el supuesto tratado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, la modificación no sustancial derivó sólo de un **error aritmético** en el cálculo de la suerte principal (de 42 a 39 centavos). Además, dicho cálculo tenía una variación de sólo algunos centavos y el órgano de amparo arribó a la conclusión de que aplicada la regla de aproximación establecida en el artículo 3o. de la Ley Monetaria, el ajuste del pago sería en ambos casos el mismo (ajustado a 40 centavos).

Sin embargo, lo cierto es que independientemente de la base o motivo de la diferencia no sustancial, un Tribunal Colegiado, adopta un criterio estricto en cuanto a que si no se da una condición de total igualdad entre dos sentencias en su parte resolutive, no debe proceder el pago de costas; en tanto que el diverso Tribunal Colegiado, parte de un criterio más flexible que permite la condena en costas, en aquellos casos en que se presenten entre las sentencias de primera y segunda instancia modificaciones no sustanciales en su contenido o alcance.

Así, es posible arribar a la conclusión de que las diferencias que presentan los asuntos resueltos por cada Tribunal Colegiado, no son de mayor trascendencia y permiten mantener la existencia de la contradicción de criterios que nos ocupa, pues en ambos casos, la controversia surgió en juicios ejecutivos mercantiles en los que fue necesario que los órganos de amparo interpretaran lo previsto en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, en cuanto al pago de costas judiciales, sólo que cada uno dio sentido distinto a lo que implica la existencia de **dos sentencias conformes de toda conformidad**, lo que se estima relevante aclarar, sea para acoger uno de los criterios discrepantes o para sustentar uno diverso, en términos de lo señalado por el artículo 226 de la Ley de Amparo vigente.

Tampoco pasa desapercibido, que un juicio de amparo fue resuelto bajo la vigencia de la Ley de Amparo anterior y otro bajo la vigencia de la Ley de Amparo actual; sin embargo, ello no impacta la existencia de la contradicción de tesis que nos ocupa, pues en ambos casos, el objeto de interpretación lo es el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, cuya última reforma tuvo lugar el veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis (aunque sólo para incorporar una fracción V), por lo que ambos colegiados se pronunciaron sobre el mismo supuesto normativo.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que debe prevalecer con el carácter de

jurisprudencia, el criterio que se sustenta en la presente resolución, de conformidad con los razonamientos que enseguida se exponen.

5.1 Fundamento doctrinal de las costas procesales. Las costas, hacen referencia a los gastos procesales que pueden ser reclamados de la parte contraria cuando existe una resolución judicial que así lo declare.

Su fundamento, se encuentra identificado en el llamado *principio de indemnidad*, el cual, implica que el hecho de litigar, no suponga, en la medida de lo posible, un gasto económico a quien se ha visto obligado a acudir a los tribunales en defensa de sus derechos.⁹

Para Eduardo Pallares,¹⁰ las costas procesales son consideradas como los gastos necesarios que eroga cada una de las partes para iniciar, tramitar y concluir un juicio; erogaciones que deberán tener una relación directa con la controversia de que se trata, de tal forma que sin ellas no pueda legalmente concluirse, debiendo ser excluidos en consecuencia, aquellos gastos que hubiesen sido innecesarios, superfluos y contrarios a la ley y a la ética personal y profesional.

En general, se identifican **dos criterios para la fijación de un sistema de costas**:

- a) El *objetivo o del vencimiento*, y
- b) El *subjetivo o de la temeridad*.

En términos del criterio objetivo, se suele condenar en costas a quien pierde el pleito, en tanto que en términos del criterio subjetivo, se imponen las costas a quien el tribunal ha considerado que ha litigado temerariamente.

Los dos sistemas están sujetos a variables y riesgos, por lo que su regulación debe ser cuidadosa a fin de evitar situaciones injustas.

Ello, pues en el caso del *criterio objetivo*, puede llegarse al extremo de condenar al pago de costas, a quien a pesar de ser condenado, tenía argumentos sólidos de defensa en situaciones realmente controvertidas; los cuales, si

⁹ Banacloche Palao, Julio y Cubillo López, Ignacio. *Aspectos Fundamentales de Derecho Procesal Civil*. Editorial la ley. España, 2012. ISBN: 9788490201091. Página 169.

¹⁰ Citado a foja 37 de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 257/2009, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

bien no prosperaron en la sentencia, sirven de base para identificar que ante la duda, era difícil resolver la controversia sin la necesidad de acudir a la intervención judicial. Esto es, pueden existir casos en los que la interpretación de la ley, de un contrato o incluso de la jurisprudencia, hacen indispensable para una o para ambas partes, el exponer sus inquietudes ante los tribunales antes de dar cumplimiento a una obligación.

Por ejemplo, es posible que una parte no se niegue al pago de una suerte principal determinada, pero que tenga serias dudas sobre el monto de los intereses a pagar, y que ante la dificultad que en determinados casos suele existir para resolver ello de manera extrajudicial, se haga indispensable acudir a la tutela judicial, aun si la diferencia entre el monto de los intereses a pagar es mínima y si no existe diferencia en el pago de la suerte principal, o incluso, viceversa, cuando exista duda en la suerte principal y no en los intereses. Más aún, se justifica acudir a tribunales cuando existen sólidos argumentos que generan duda tanto sobre el monto principal a pagar, como sobre sus accesorios, y cuando las partes no logran convenir ello sin la intervención judicial.

Por otro lado, en cuanto al criterio *subjetivo*, este suele ser altamente discrecional, pues, en ocasiones, a falta de condiciones específicas previstas en la ley, suele corresponder al juzgador, determinar en qué casos una parte ha actuado de manera temeraria y ha llevado a juicio una causa injusta a pesar de saberlo anticipadamente; o simplemente, siendo parte demandada, en lugar de allanarse a las prestaciones reclamadas, busca innecesariamente prolongar un juicio o las distintas instancias tanto como sea posible, antes que cubrir las prestaciones reclamadas.

En cualquier caso, corresponde al legislador determinar qué criterio o criterios se adoptarán al establecer un sistema de costas procesales, y no es poco usual que existan modelos que aprovechen los beneficios tanto de los criterios objetivos, como de los criterios subjetivos.

Lo relevante, es que en suma, en el caso de los criterios objetivos, la fuente de la obligación a fijar costas lo es la ley, en tanto que en el caso de los criterios subjetivos, la fuente lo es la culpa o el dolo, generalmente a juicio del juzgador, salvo que exista previsión expresa al respecto.¹¹

¹¹ Alvarado Velloso, Adolfo. *Lecciones de Derecho Procesal*. Editorial Astrea. Buenos Aires, 2015. Página 635.

En ambos casos, es interesante citar la enseñanza de **Giuseppe Chiovenda**, en tanto que *"debe impedirse, en lo posible que la necesidad de servirse del proceso para la defensa de un derecho controvertido se convierta en daño para quien se ve constreñido a demandar o a defenderse en juicio para pedir justicia"*.¹²

En palabras de **Adolfo Alvarado Velloso**, en cuanto al *criterio objetivo*, podría aplicar el razonamiento de *"el que pierde paga, no importando las razones que tuvo para resistir la pretensión, pues la regla no sufre ni puede sufrir influencias subjetivas que le harían perder su objetividad"*.¹³

Sin embargo, aun en esa lógica, los sistemas de fijación de costas que obedecen a criterios objetivos, exigen de una cuidadosa redacción legal, que evite cualquier duda ante la necesidad de condena, pues de lo contrario, se hará exigible la interpretación judicial.

En el caso de los criterios subjetivos, conviene apuntar que éstos nacen no únicamente de la necesidad de reparación a quien indebidamente fue llevado a juicio o tuvo la necesidad de acudir a él, sino que tienen presente una idea de sancionar a quien ha perdido un pleito que, en principio, no debió iniciar o prolongar.

Debe señalarse también, que **la condena en costas tiene una naturaleza accesoria a la pretensión principal** en juicio, admitiendo la doctrina en este rubro tres situaciones, sistemas o modelos para la procedencia de la mencionada condena:¹⁴

1. El del **vencimiento puro**, que establece que **el triunfo en una controversia judicial es por sí causa generadora y suficiente de una pena adicional para la parte vencida;**

2. El de la **compensación o indemnización**, sistema que responde al propósito de **restituir a quien injustificadamente ha sido llevado a un tribunal** de las erogaciones, gastos y pagos en que hubiera incurrido por razones del procedimiento; y,

¹² Citado por Adolfo Alvarado Velloso en obra previamente citada. Página 637.

¹³ Alvarado Velloso, Adolfo. *Lecciones de Derecho Procesal*. Editorial Astrea. Buenos Aires, 2015. Página 636.

¹⁴ Referencia al argumento contenido en la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 154/2006-PS.

3. El **sistema sancionador de la temeridad o mala fe** del litigante, que consiste en **aplicar una pena a quien sabiendo que carece de derecho acude al tribunal provocando la actividad jurisdiccional, y desplegando así una postura maliciosa tendiente a retardar el procedimiento.**

De un análisis de lo hasta aquí expuesto, es posible advertir que no es errado partir de la idea de que es la **justificación de la intervención judicial**, la que puede servir de criterio general para normar uno o más sistemas de costas procesales. Esto es, si las partes, aun la que resulta vencida, justifican que era necesaria la activación del proceso judicial o su continuación para la resolución en mayor o menor grado de una controversia, luego entonces, podría concluirse que no resulta justo activar una condena en costas.

Lo anterior, pues el resultado del proceso permite entender que las partes, por sí mismas, hubiesen difícilmente resuelto sus diferencias en cada uno de sus componentes.

Contrario a ello, si el fallo permite comprender que la controversia pudo ser resuelta sin mayor dificultad por las partes, sobre todo por la vencida que, en principio, no debió (1) haber iniciado un juicio; (2) obligar a su contraparte a presentar una demanda o (3) prolongar innecesariamente un juicio, luego entonces, puede pensarse que la intervención judicial no estaba **justificada** y que, por tanto, es prudente una condena en costas.

En términos prácticos, si aún se requería **justificadamente** de un mínimo de intervención judicial para precisar el monto a pagar de una suerte principal, o la definición de sus accesorios, sería injusto condenar al pago de costas a la parte vencida, pues evidentemente, si no fue posible conciliar de manera justa tal diferencia, aún mínima, fuera de juicio, se comprueba entonces lo necesario de un proceso judicial y la aplicación de la regla general de que cada parte cubra sus propios gastos procesales.

Esta idea que deriva de un análisis de los modelos doctrinales de fijación de costas, se retomará más adelante como vía para la solución de la presente contradicción de tesis.

En cualquier caso, conviene recordar la sabiduría que deja lo señalado en la llamada **Ley del Rey Teudis**, legislación visigoda, emitida en el siglo VI y que, precisamente, fue emitida para reprimir los abusos que solían cometer los Jueces y los oficiales de justicia en la exacción de los gastos y expensas de los juicios, dispuso que: "...no se hace justicia cuando importan más

las costas que el valor del litigio...",¹⁵ expresión que permite entender que éstas, si bien son relevantes en el litigio dado su carácter indemnizatorio, no deben llegar a importar más que la propia controversia que en su núcleo deba resolverse, máxime que ello puede implicar la existencia de abusos por parte de los litigantes y de quien los defienda.

Lo anterior conlleva la necesidad de que quien lleve a juicio una controversia y aspire al pago de costas procesales de su contraparte, demande única y exclusivamente lo que resulte justo y procedente, pues de lo contrario, se expondría a no ser indemnizado de los gastos en que incurra.

Por lo pronto, se estima prudente hacer referencia al modelo de fijación de costas, utilizado por el Código de Comercio, cuyas disposiciones son materia de interpretación en el presente caso.

5.2 Regulación de costas en el Código de Comercio. Es importante partir de lo señalado en el *artículo 1082* del Código de Comercio, el cual retoma la regla general de que cada parte es, en principio, *inmediatamente* responsable de las costas que originen las diligencias que promueva, aunque como puede advertirse del propio precepto, ya desde el mismo se advierte la posible condenación posterior en costas a una de las partes en términos de un *criterio subjetivo* de fijación de costas a quien actúe temerariamente:

"Artículo 1082. Cada parte será inmediatamente responsable de las costas que originen las diligencias que promueva, en caso de condenación en costas, la parte condenada indemnizará a la otra de todas las que se hubieren causado, cuando hubiese opuesto excepciones o recursos frívolos o improcedentes con el propósito de retardar el procedimiento.

"La condenación no comprenderá la remuneración del procurador, ni la del patrono, sino cuando fuere abogado recibido; cuando un abogado fuere procurador, sólo comprenderá sus honorarios la condena-ción, cuando el mismo se haya encargado de la dirección del juicio sin recurrir al patrocinio de otro abogado."

¹⁵ *"Tunc enim redempta non creditur fuisse justitia quandoquidem mino ra sunt comoda quam petita facultas"*. Fidel Fita. Informes. Cuaderno VI. Junio, 1989. Noticia de una *ley de teudis*, recientemente descubierta en un palimpsesto de la catedral de León. Consultado el 2 de abril de 2017: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/boletin-de-la-real-academia-de-la-historia--33/html/025e6a60-82b2-11df-acc7-002185ce6064_210.html

Por su parte, el diverso artículo 1084 del Código de Comercio, es el que establece además del criterio subjetivo antes referido en el artículo 1082, un diverso sistema de fijación de costas regulado bajo los siguientes criterios objetivos que, incluso, siguen considerando a la temeridad o mala fe como una de las fuentes posibles de condena en costas (fracciones I, II y III), pero que también, precisan que dicha condena procederá simplemente cuando así lo prevenga la ley (fracciones IV y V):

"Artículo 1084. La condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando a juicio del Juez se haya procedido con temeridad o mala fe.

"Siempre serán condenados:

"I. El que ninguna prueba rinda para justificar su acción o su excepción, si se funda en hechos disputados;

"II. El que presentase instrumentos o documentos falsos, o testigos falsos o sobornados;

"III. El que fuese condenado en juicio ejecutivo y el que lo intente si no obtiene sentencia favorable. En este caso la condenación se hará en la primera instancia, observándose en la segunda lo dispuesto en la fracción siguiente;

"IV. El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este caso, la condenación comprenderá las costas de ambas instancias;

"V. El que intente acciones o haga valer cualquier tipo de defensas o excepciones improcedentes o interponga recursos o incidentes de este tipo a quien no solamente se le condenará respecto de estas acciones, defensas, excepciones, recursos o incidentes improcedentes, sino de las excepciones procesales que sean inoperantes."

En el caso, del sistema de fijación de costas contemplado en el artículo 1084 del Código de Comercio, es la fracción IV la que mayormente interesa al presente asunto, pues es su interpretación la que dio lugar a la actual contradicción de tesis y, particularmente, la delimitación de alcances de la expresión o formulismo identificado como: **"El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive"**.

Tal expresión, que en principio, pertenece a un criterio objetivo de fijación de costas, se ha considerado previamente por este Alto Tribunal, como regida por el sistema de la compensación en indemnización obligatoria.

Lo anterior, pues se obliga por ley a pagar costas, a título de indemnización, **a quien injustamente obligó a otro a comparecer a juicio en la segunda instancia**, como así lo refirió en su momento esta Primera Sala, al resolver la **contradicción de tesis 257/2009**, en la que a la vez, se citó a la **jurisprudencia 1a./J. 32/99**, derivada de la diversa **contradicción de tesis *******, misma que es de datos de localización, rubro y texto siguientes:

"Novena Época
 "Registro: 193733
 "Primera Sala
 "Jurisprudencia
 "*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
 "Tomo X, julio de 1999
 "Materia civil
 "Tesis 1a./J. 32/99
 "Página 5

"COSTAS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL CUANDO EXISTEN DOS SENTENCIAS CONFORMES DE TODA CONFORMIDAD.—Conforme al artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, que establece: 'La condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando a juicio del Juez se haya procedido con temeridad o mala fe. Siempre serán condenados ... IV. El que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas. En este caso, la condenación comprenderá las costas de ambas instancias'. Por lo que debe concluirse, que 'siempre' serán sancionados en costas abarcando la condena a ambas instancias, los que fueren sentenciados por dos resoluciones conformes de toda conformidad, sin que para ello se requiera que exista parte vencida en el juicio, como sucede en el caso, del actor que no acredita la existencia de la acción ejercitada. Por ende, tampoco requiere para su procedencia que exista petición de parte o que hubiese sido motivo de la apelación interpuesta, puesto que tal condena opera de oficio.

"Contradicción de tesis *****". Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Primer Circuito, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 7 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Arturo Aquino Espinosa.

"Tesis de jurisprudencia 32/99. Aprobada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dos de junio de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas."

Así, en la contradicción de tesis 257/2009, se trató de desentrañar la ratio legis de la porción normativa que nos ocupa, a partir de la exposición de motivos, relativa a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis, para lo cual, se refirió lo expresado en la Iniciativa del Ejecutivo Federal correspondiente, en los siguientes términos:

"Debemos prever fórmulas para desalentar demandas o defensas a todas luces improcedentes, con una efectiva condenación en costas a quien incurra en estas conductas. Únicamente debe acudir o defenderse en juicio quien considere tener un legítimo derecho y quiera hacerlo valer y no quien, a sabiendas de que se fallará en su contra, busque exclusivamente demorar la sentencia a través de maniobras que retardan la impartición de justicia.

"... es preciso evaluar cuál ha sido el propósito de establecer distintos incidentes y etapas en las fases de conocimiento de los procedimientos judiciales.

"Asimismo, debemos considerar que diversas interpretaciones en la aplicación de figuras no debidamente articuladas han ocasionado dilaciones y el entorpecimiento de los juicios. La autoridad judicial, ante múltiples situaciones contradictorias, se ve obligada a mantener en la indefinición jurídica controversias que hayan sido planteadas, ya que a través de prácticas viciosas se impide la continuación de los procedimientos.

"... es constante preocupación del Gobierno Federal implantar y procurar condiciones que permitan a las empresas y a las personas solucionar los conflictos de su entorno sin largos, complicados y costosos procedimientos.

"... La reforma al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal ... tiene como propósito la actualización y depuración de las normas que ordenan y conducen la actividad judicial, buscando en todo momento restituir el sano equilibrio que entre las partes debe existir en un Estado de derecho.

"Para ello, es fundamental impedir que bajo argumentaciones dolosas se manipule el ordenamiento procesal, obteniendo ventajas indebidas en perjuicio de quien, conforme a derecho, acude ante la autoridad judicial en

busca de solución a una controversia. Es reprochable la utilización de instituciones del derecho adjetivo para evitar el cumplimiento de las obligaciones contraídas legalmente.

"La presente iniciativa recoge la experiencia forense en el Distrito Federal y atiende a las preocupaciones de Magistrados, Jueces y litigantes que afrontan juicios interminables ante la posición de algunos profesionales que hacen del entorpecimiento de los procesos su oficio.

"... Se regula en forma eficiente la condenación en costas, para que éstas sean pagadas por quien promueve de mala fe, o con acciones o excepciones notoriamente improcedentes.

"... En otro orden de ideas, en la iniciativa se propone que la tramitación de las apelaciones se haga en breve término y de una manera más simplificada, imprimiendo celeridad a tales recursos, sin detrimento de las garantías de seguridad jurídica."

Si bien es importante precisar que la reforma a que se hace alusión, modificó el artículo 1084 en su fracción V, y no necesariamente en la fracción IV que nos ocupa, sí es posible advertir que en su conjunto, el sistema de costas procesales que se regula en el Código de Comercio, busca ante todo evitar que las personas acudan a juicios o recursos innecesarios, como se advierte de lo así señalado en fojas 47 a 48 de la ejecutoria correspondiente a la contradicción de tesis 257/2009:

"De la anterior transcripción se desprende, que una de las principales finalidades del sistema de condenación en costas, es evitar la existencia o la prolongación injustificada de procedimientos, entre otras cosas, sancionando las conductas dolosas, la manipulación del ordenamiento procesal, la obtención de ventajas indebidas, y en general, la utilización de instituciones del derecho adjetivo para evitar el cumplimiento de las obligaciones contraídas legalmente. Asimismo, el legislador hace patente expresamente su preocupación en torno a la prolongación de los juicios en el trámite de la apelación.

"De lo hasta aquí expuesto, se concluye que la necesaria condenación en costas ante la existencia de dos sentencias concordantes, establecida en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, basada en el sistema de la compensación en indemnización obligatoria, se aplica bajo los siguientes parámetros:

"a) Es aplicable únicamente en procedimientos contenciosos.

"b) Debe relacionarse directamente con el derecho subjetivo materia de litis, del cual es accesorio.

"c) Constituye una obligación indemnizatoria a cargo de quien hizo litigar a su contraparte de manera injustificada, en la segunda instancia.

"d) Tiene por finalidad evitar la prolongación injustificada del procedimiento contencioso, mediante la tramitación de la segunda instancia."

Lo más relevante de la contradicción de tesis 257/2009, es que al interpretarse lo señalado en la fracción IV del artículo 1084 del Código de Comercio, se precisó lo siguiente:

"a) Que la expresión de 'el que fuere condenado' debe entenderse como 'el que fuere sentenciado', es decir, en esa acepción, deben quedar incluidas no únicamente las sentencias que condenan sino también las que absuelven, o no son definitivas.

"b) Que por la expresión 'dos sentencias conformes de toda conformidad', debe entenderse como dos sentencias iguales en su parte resolutive, en las que el fallo primario subsista en sus términos y no sufra ninguna variación ni modificación con relación al que se emita en segunda instancia.

"c) Que para la procedencia de la condena en costas en términos de ese precepto, no es necesario que exista una parte vencedora y una vencida, en el sentido de que la vencedora haya obtenido todo lo que pretendió, pues aun en el caso de que en la sentencia de primera instancia, se haya condenado sólo respecto de algunas prestaciones, se actualiza la hipótesis normativa cuando dicha sentencia es confirmada en sus términos en segunda instancia.

"d) Que el juzgador se encuentra facultado para condenar oficiosamente a la parte sentenciada, sin que sea necesario, por consiguiente, que exista petición alguna de la parte vencedora o no vencida, ni la existencia de alguna declaración efectuada sobre la condena o absolución en costas en el fallo de primer grado.

"e) Que cuando tanto el actor como el demandado, obtienen en primera instancia sentencia parcialmente favorable y al apelarla ambos se confirma en sus términos, cada uno debe soportar las que haya originado, pues acorde con el sistema de compensación e indemnización de carácter objetivo y obligatorio, previsto en el citado código, la condena al pago de costas obedece al propósito de restituir a quien injustificadamente sea llevado a un tribunal de los gastos necesarios que erogue a causa del procedimiento".

Para arribar a tales conclusiones, se citaron además de la jurisprudencia 1a./J. 32/99 arriba referida, las siguientes jurisprudencias:

"Novena Época
"Registro: 188260
"Primera Sala
"Jurisprudencia
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XIV, diciembre de 2001
"Materia civil
"Tesis 1a./J. 95/2001
"Página 10

"COSTAS EN EL JUICIO ORDINARIO MERCANTIL. EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, EL VENCIDO EN LAS DOS INSTANCIAS, CON SENTENCIAS CONFORMES DE TODA CONFORMIDAD, DEBE SER CONDENADO A SU PAGO EN AMBAS.— Si se toma en consideración, por un lado, que el citado artículo se encuentra ubicado en el capítulo VII del título primero del Código de Comercio que establece las disposiciones generales aplicables a los juicios mercantiles y no dentro de los títulos segundo y tercero que se refieren, respectivamente, a los juicios ordinarios y a los ejecutivos y, por otro, que aunque dicho artículo en su fracción III prevé la condena en costas, específicamente, para el juicio ejecutivo, en sus demás fracciones ninguna distinción hace sobre el tipo de juicio en relación al cual procede aquélla, por lo que no puede considerarse que todas sus fracciones solamente regulen conjuntamente el aspecto de la condena en costas para los juicios ejecutivos mercantiles, es inconcuso que la condena en costas procede en todo tipo de juicios mercantiles, por lo que en controversias distintas a los juicios ejecutivos, el vencido en las dos instancias, con sentencias conformes de toda conformidad, debe ser condenado en costas en ambas instancias.

"Contradicción de tesis 115/2000-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.-20 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juventino V. Castro y Castro; en su ausencia hizo suyo el proyecto Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Teófilo Ángeles Espino.

"Tesis de jurisprudencia 95/2001. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de tres de octubre de dos mil uno, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo."

"Novena Época
"Registro: 183873
"Primera Sala
"Jurisprudencia
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XVIII, julio de 2003
"Materia civil
"Tesis 1a./J. 28/2003
"Página 52

"COSTAS, CONDENA EN. PROCEDE CUANDO EL DEMANDADO APELANTE OBTIENE PARCIALMENTE EN PRIMERA INSTANCIA Y SE CONFIRMA EN LA SEGUNDA LA SENTENCIA (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL).— El artículo 140, fracción IV, del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que la condenación en costas se hará cuando así lo prevenga la ley, o cuando, a juicio del Juez, se haya procedido con temeridad o mala fe y que siempre será condenado el que lo fuere por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, sin tomar en cuenta la declaración sobre costas, caso en el que la condenación comprenderá las costas de ambas instancias. De lo anterior debe concluirse que siempre serán sancionados en costas abarcando la condena a ambas instancias los que fueron sentenciados por dos resoluciones conformes de toda conformidad, sin que para ello se requiera que exista parte vencida en el juicio. De esta suerte, si la parte demandada obtuvo en forma parcial, pues fue absuelta de algunas prestaciones, y es la única que apela, **confirmándose en la alzada dicha resolución**, existe para ella la obligación de cubrir las costas de ambas instancias, dado que la hipótesis legal quedó colmada desde el momento en que la frase 'el que fuera condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive', no puede sino ser entendida como 'el que fuere sentenciado', pues sólo en esa acepción pueden quedar incluidas no sólo las sentencias en las que exista vencedor y vencido, sino cualquier otra, entre ellas, la consistente en que el demandado apelante haya sido absuelto de algunas de las prestaciones reclamadas.

"Contradicción de tesis 122/2002-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto y Sexto, ambos en Materia Civil del Primer Circuito. 21 de mayo de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Francisco Javier Solís López.

"Tesis de jurisprudencia 28/2003. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintiuno de mayo de dos mil tres."

"Novena Época
"Registro: 168168
"Primera Sala
"Jurisprudencia
"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Tomo XXIX, enero de 2009
"Materia civil
"Tesis 1a./J. 98/2008
"Página 144

"COSTAS EN MATERIA MERCANTIL. CUANDO TANTO EL ACTOR COMO EL DEMANDADO OBTIENEN EN PRIMERA INSTANCIA SENTENCIA PARCIALMENTE FAVORABLE Y AL APELARLA AMBOS SE CONFIRMA EN SUS TÉRMINOS, CADA UNO DEBE SOPORTAR LAS QUE HAYA ORIGINADO.— Conforme al artículo 1,084, fracción IV, del Código de Comercio, los que fueren sentenciados por dos resoluciones conformes de toda conformidad siempre serán sancionados en costas abarcando la condena a ambas instancias, sin que para ello se requiera que exista parte vencida en el juicio, sino sólo que no obtenga resolución favorable. De manera que cuando tanto el actor como el demandado obtienen en primera instancia sentencia parcialmente favorable a sus pretensiones —o lo que es lo mismo, parcialmente desfavorable a sus intereses— a causa de que aquél no obtuvo todas las prestaciones exigidas en su demanda y éste resultó absuelto de alguna o algunas, y ambas apelan esa resolución, la cual se confirma en sus términos, corresponde a cada uno soportar las costas que haya originado, independientemente de que las prestaciones reclamadas sean principales o accesorias, ya que el precepto legal mencionado no establece distinción alguna al respecto. Lo anterior es así, porque acorde con el sistema de compensación e indemnización de carácter objetivo y obligatorio previsto en el citado Código, la condena al pago de costas obedece al **propósito de restituir a quien injustificadamente sea llevado a un tribunal de los gastos necesarios que erogue a causa del procedimiento**; de ahí que al tratarse de sentencias parcialmente favorables impugnadas por ambas partes, no puede afirmarse que una obligó a la otra a acudir indebidamente a la segunda instancia y, por tanto, cada una de ellas debe cubrir las costas que origine.

"Contradicción de tesis 145/2007-PS. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 10 de septiembre de 2008. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: David Rodríguez Martha.

"Tesis de jurisprudencia 98/2008. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha diecisiete de septiembre de dos mil ocho."

Además, se asentó en la propia ejecutoria citada (CT 257/2009), que en cuanto a la expresión relativa a **dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive**, debía entenderse:

"... dos sentencias iguales en su parte resolutive, en las que el fallo primario subsista en sus términos y no sufra ninguna variación ni modificación, con relación al que se emita en segunda instancia".

Con ello, es evidente que se identificó el criterio de plena identidad o igualdad como el núcleo de la expresión "dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive", lo que implica que cualquier modificación –por mínima que sea–, que en apelación sufra la sentencia de primera instancia, en su parte resolutive, ello tendría por consecuencia destruir la condición de estar frente a una sentencia conforme de toda conformidad para los efectos de lo señalado en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio.

De hecho, en la aludida contradicción de tesis 257/2009, se precisó lo siguiente a foja 57:

"En efecto, la razón por la que se condena en costas en términos de la fracción IV del artículo 1084 del Código de Comercio, es que el apelante obliga a su contraparte a acudir a segunda instancia de manera injustificada, esto es, cuando resulta infructuoso el haber litigado en esa instancia porque el resultado objetivo de haberla instaurado fue el de que la sentencia de primer grado permaneció inalterada; lo que no acontece cuando cambia el sentido de ésta, aunque sea mínimamente, en tanto que en ese supuesto la comparecencia a segunda instancia deviene objetivamente justificada."

Esto es, se concluyó que **sin importar cuán mínima sea la modificación que sufra en segunda instancia una sentencia**, en su parte resolutive ello es suficiente para justificar la intervención judicial y por tanto, para eliminar el supuesto de que deban pagarse costas judiciales.

Tal criterio, se refiere expresamente en una parte de la **jurisprudencia 1a./J. 129/2009** que derivó de la aludida contradicción de tesis:

"Novena Época

"Registro: 164607

"Primera Sala

"Jurisprudencia

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXXI, mayo de 2010

"Materia civil

"Tesis 1a./J. 129/2009

"Página 289

"COSTAS EN MATERIA MERCANTIL. CUANDO TANTO EL ACTOR COMO EL DEMANDADO OBTIENEN EN PRIMERA INSTANCIA SENTENCIA PARCIALMENTE FAVORABLE Y AL APELARLA POR AMBOS SE MODIFICA ÚNICAMENTE POR EL RECURSO DE UNO, AGRAVANDO LA SITUACIÓN DEL OTRO, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO PREVISTO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 1,084 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, POR LO QUE CADA UNO DEBE SOPORTAR LAS QUE HAYA ORIGINADO.—Conforme a dicho precepto legal, el que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad siempre será sancionado en costas abarcando la condena de ambas instancias, sin que para ello se requiera que exista parte vencida en el juicio, sino sólo que no obtenga resolución favorable. Ahora bien, dado que ese supuesto normativo se rige por el sistema de la compensación en indemnización obligatoria, de carácter objetivo, en tanto que el sentenciado debe cubrir los gastos erogados por su contraparte al haberlo obligado injustamente a comparecer a juicio en la segunda instancia, se concluye que cuando tanto el actor como el demandado obtienen en primera instancia sentencia parcialmente favorable —o lo que es lo mismo, parcialmente desfavorable a sus intereses— a causa de que aquél no obtuvo todas las prestaciones exigidas en su demanda y éste resultó absuelto de alguna o algunas, y ambos apelan esa resolución, modificándose sólo por el recurso de uno de ellos, agravando la situación del otro, cada uno debe soportar las costas que haya originado. Lo anterior es así, porque en ese evento no se actualiza la hipótesis prevista en la fracción IV del artículo 1,084 del Código de Comercio, en tanto que no es dable afirmar que el vencido en ambas instancias hizo concurrir injustificadamente a su contrario a la alzada, pues las dos partes la instauraron voluntariamente. En efecto, la razón por la que se condena en costas en términos del precepto indicado es que el apelante obliga a su contraparte a acudir a la segunda instancia de manera injustificada, es decir, por resultar infructuoso el litigio en esa instancia al quedar en los mismos términos la sentencia de primer grado, **lo cual no acontece cuando cambia el sentido de ésta, aunque sea mínimamente, pues en ese supuesto la comparecencia a segunda instancia resulta objetivamente justificada.**

"Contradicción de tesis 257/2009. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 11 de noviembre de 2009. Cinco votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

"Tesis de jurisprudencia 129/2009. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha dieciocho de noviembre de dos mil nueve."

Es tal criterio el que debe imperar en este caso, pues de hecho, si bien referido a un punto controvertido distinto, no se advierte razón por la que deba variar la hipótesis de que se está ante dos sentencias conformes de toda conformidad, cuando éstas son iguales o idénticas en sus resolutivos, lo que no implica llegar al extremo de arribar a la idea de que los resolutivos sean exactamente iguales, incluso gramaticalmente o al nivel de puntos y comas, pero sí que exista identidad en lo ya fallado en primera instancia, esto es, **que se esté ante una sentencia de segunda instancia que confirme lo fallado en la primera instancia.**

Tal criterio es armónico con la idea previamente desarrollada de justificación de la intervención judicial, pues obviamente, en los casos en que la sentencia de apelación revoque o modifique lo primeramente fallado, es posible asumir que una de las partes, tuvo que activar esa segunda instancia como medio necesario para reclamar un punto de justicia; e incluso, ello es igualmente aplicable en aquellos casos en que una vez activada la segunda instancia, el órgano jurisdiccional que conoce de la misma, decide oficiosamente modificar o revocar la sentencia de primera instancia, pues ello es suficiente para justificar que fue necesario activar la apelación o recurso respectivo.

De hecho, el criterio es también consistente desde una aproximación histórica, pues rastreando el origen de la expresión "**dos sentencias conformes de toda conformidad**", es posible identificar similar fórmula en el **Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del veintitrés** de febrero de mil ochocientos veintitrés, emitido una vez lograda la independencia de México en mil ochocientos veintiuno.

De hecho, dicho reglamento, regulaba la existencia máxima de tres instancias, en los términos siguientes:

"Artículo 68. En todo pleito por grande que sea su interés, habrá tres instancias no más, y tres sentencias definitivas. **Dos sentencias conformes de toda conformidad causan ejecutoria. Cuando la segunda revoca o altera la primera,** ha lugar a suplicación que se interpondrá en el mismo tribunal; y no habiendo copia de Ministros, para que otras distintas conozcan y juzguen de la tercera instancia, se instruirá esta ante los mismos que fallaron la segunda, y puesta en estado de sentencia, se remitirán los autos a la audiencia más cercana (citadas las partes y a costa del suplicante) para que con la sola vista de ellos, sin otro trámite, pronuncie la sentencia, contra la cual no habrá más recurso que el de nulidad para ante el Tribunal Supremo de Justicia."

Así, si bien para efectos de que un fallo causara ejecutoria, el criterio de dos sentencias conformes de toda conformidad, se oponía al del **caso en que la sentencia de primera instancia hubiera sido revocada o alterada**, lo cierto es que el criterio se aproxima más a la idea de identidad o **coincidencia plena de fundamentos de hecho y de derecho**, entre la sentencia de primera instancia y la de segunda instancia, pues sea que se revoquen o modifiquen unos u otros, o ambos, así sea mínimamente, no se estará ante un caso de dos sentencias conformes de toda conformidad.

No se trata entonces de dos sentencias ideológicamente iguales sólo en lo sustancial, y en las que se permitan pequeños ajustes o alteraciones en los hechos o en el derecho, sino de dos sentencias que si bien no literalmente idénticas, sí tengan identidad de hechos y de derecho en su parte resolutive, esto es, se trata básicamente de una sentencia de primera instancia dictada en un sentido, y de otra diversa dictada en segunda instancia que la confirme.

Efectivamente, aun en el supuesto de que la sentencia dictada en segunda instancia revocara o modificara la sentencia dictada en primera instancia, derivado ello de un error judicial menor de naturaleza aritmética, gramatical u otra por parte del Juez apelado, ello bastaría para justificar la intervención judicial de alzada, pues finalmente, una de las partes tuvo que recurrir al medio de impugnación para la corrección o aclaración de dicho error, y ello rompe el ciclo de dos sentencias conformes de toda conformidad.

Ello puede parecer no equitativo en todos los casos, pues puede ocurrir que por menores diferencias entre una sentencia y otra, una parte llevada injustamente a juicio o a un recurso pierda el derecho a ser indemnizada en sus gastos procesales; sin embargo, cuando menos no queda lugar a duda de que la intención del legislador fue precisamente esa, la de que el criterio objetivo de condena a costas previsto en el artículo 1084, fracción IV, del Código de Comercio, se active única y exclusivamente en los casos en que existan dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive, y de que la interpretación de ello está reglada por un criterio de identidad de fundamentos de hecho y de derecho, y no de ideología general aceptando diferencias no sustanciales.

Argumentos similares a los expresados en este fallo, en cuanto al entendimiento del sistema de costas, previsto en el Código de Comercio, como sustentado en el sometimiento injustificado a un proceso judicial, pueden identificarse en el amparo directo en revisión 993/2015, resuelto por esta Primera Sala el diecisiete de febrero de dos mil dieciséis.

5.3 Parámetro de interpretación constitucional. Debe considerarse que en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más allá de la prohibición expresa de que se cobren costas judiciales (artículo 17), esto es, de que los tribunales cobren por la actividad que realizan, pues su servicio debe ser gratuito, no existe regla específica constitucional a considerar por cuanto hace a las costas procesales que son materia de este asunto, y que están referidas a los gastos necesarios que eroga cada una de las partes para iniciar, tramitar y concluir un juicio, cuestión en la que existe libertad de configuración legislativa.

Sin embargo, lo que sí es obligado tomar en cuenta, es que el artículo 14 de la Carta Magna, en su cuarto párrafo, mandata que en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deba ser conforme a la letra o a la interpretación de la ley, y que sólo a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

Al respecto, aun cuando el Texto Constitucional se refiere a los juicios del orden civil, es menester interpretar esta expresión en sentido amplio (lato sensu) y considerar que comprende también a las controversias del orden mercantil, pues dicho precepto en su párrafo invocado, establece la garantía de legalidad que rige a toda materia jurisdiccional, con excepción de la penal.¹⁶

De ahí, que ante la duda que presenta la interpretación literal de la porción normativa que nos ocupa, es necesario recurrir a la interpretación legal de la expresión: "**dos sentencias conformes de toda conformidad**", enriquecida además con los principios de indemnidad e injustificación desarrollados en este fallo.

Lo anterior, no perdiendo de vista que, como bien afirma uno de los Tribunales Colegiados contendientes, si la intención del legislador hubiera sido regular distintos supuestos de excepción en los cuales no fuese aplicable la regla estricta de dos sentencias conformes de toda conformidad, así lo hubiera previsto en el propio ordenamiento, lo que no se hizo así, posiblemente ante la dificultad de regular todos los posibles supuestos que pudieran darse de modificación o revocación, aun menor, de un fallo de primera instancia.

En cualquier caso, la interpretación jurídica que se propone de la expresión "dos sentencias conformes de toda conformidad", a la luz de los principios de indemnidad e injustificación, pero dentro de los límites que impuso el propio legislador, logra la intención de que deban pagarse costas procesales, cuando

¹⁶ Así se consideró en el amparo directo en revisión 1223/2014.

una de las partes active innecesariamente la segunda instancia, pero si existe justificación de ello, aun mínima, resulta razonable no condenar a ninguna de ellas, por lo que con el criterio, también se satisface el principio de equidad.

Lo anterior no impediría el que se llegue a una condena en costas por alguna razón diversa prevista en el Código de Comercio, pero cuando menos, en lo que se refiere a la fracción IV del artículo 1084 del Código de Comercio, no es factible ampliar la interpretación del mismo a un alcance que expresamente no quiso dar el legislador, aun si con ello, se pretende salvar aquellos fallos que no modifican sustancialmente el fallo dictado en primera instancia.

5.4 Criterio que debe prevalecer. Por las razones que se expresan, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 226 de la Ley de Amparo, se sostiene que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis redactada con el rubro y texto siguientes:

COSTAS EN MATERIA MERCANTIL. EL ARTÍCULO 1084, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, AL PREVER COMO CONDICIÓN PARA LA CONDENA A SU PAGO "QUE FUERE CONDENADO POR DOS SENTENCIAS CONFORMES DE TODA CONFORMIDAD", IMPLICA LA OBLIGACIÓN DE QUE AMBOS FALLOS PRESENTEN IDENTIDAD EN SU PARTE RESOLUTIVA. El precepto citado establece que el que fuere condenado por dos sentencias conformes de toda conformidad en su parte resolutive siempre será condenado en costas abarcando la condena ambas instancias, lo que implica la obligación de que ambos fallos presenten identidad en su parte resolutive, esto es, que el fallo de segunda instancia confirme el de primera, pues ante cualquier motivo de modificación o revocación del primero, no puede colmarse dicha condición de identidad, lo que es acorde con la intención de esa medida legislativa, que busca condenar en costas al apelante que obligue a su contraparte a acudir a la segunda instancia de manera injustificada, esto es, por ser infructuoso el litigio de esa instancia al quedar en los mismos términos la sentencia de primer grado, pero si se cambia el sentido de ésta —en su parte resolutive—, aunque sea mínimamente, se justifica haber exigido la intervención judicial de alzada, pues ésta fue necesaria para corregir o enmendar algún error de hecho o de derecho en que se incurrió en la primera instancia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis 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 Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos redactados en el último considerando de la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, 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 (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, por lo que se refiere a la competencia. En contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, y por unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo.

En términos de lo previsto en los artículos 110, 113 y 118, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Acuerdo General 11/2017 emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 117/2017 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 284.

IMPUTACIÓN Y SOLICITUD DE VINCULACIÓN A PROCESO. SUS DIFERENCIAS

VINCULACIÓN A PROCESO. MOMENTO EN EL CUAL EL MINISTERIO PÚBLICO DEBE SOLICITARLA (CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE MORELOS ABROGADO).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 212/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO Y EL

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO, ACTUAL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL DÉCIMO OCTAVO CIRCUITO. 28 DE JUNIO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JORGE VÁZQUEZ AGUILERA.

II. COMPETENCIA

7. Atento a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la actual Ley de Amparo; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, 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 virtud de que es materia penal y se suscita entre dos Tribunales Colegiados de distinto Circuito.⁴

III. LEGITIMACIÓN

8. La citada denuncia proviene de parte legítima, toda vez que la formuló el Magistrado presidente de uno de los Tribunales Colegiados contendientes.

IV. CONSIDERACIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO INVOLUCRADOS

9. Antes de determinar la existencia o inexistencia de alguna contradicción entre los criterios que sustentaron los aludidos órganos de control constitucional, se hace necesario hacer una breve relatoría de los antecedentes de los asuntos que cada uno de ellos resolvió, así como de las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron sus respectivas posturas.

⁴ Al respecto, se invoca la tesis aislada P. I/2012 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte, 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).", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo I, marzo de 2012, página 9.

a) Ejecutoria del Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, ahora Tribunal Colegiado en Materia Civil de esa demarcación –amparo en revisión ***–.**

10. Por escrito presentado el diecinueve de junio de dos mil catorce, ***** y ***** , por propio derecho, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del auto de vinculación a proceso emitido en la causa ***** del índice del Juzgado de Primera Instancia de Control y Juicios Orales del Primer Distrito Judicial del Estado de Morelos, con sede en Cuernavaca –respecto al delito de robo calificado que les fue imputado–.

11. Del mencionado escrito inicial tocó conocer al Juzgado Cuarto de Distrito en esa entidad federativa. Por resolución de tres de octubre de ese año, pronunciada por el Juez Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, se les concedió el amparo para efectos.

12. Esa concesión fue para que se repusiera el procedimiento de origen, en virtud de que el agente del Ministerio Público solicitó la citada vinculación a proceso en un momento procesal no permitido por el numeral 281 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos, es decir, "una vez que concluyó la ampliación del plazo constitucional solicitada por los imputados, en concreto, en la continuación de la audiencia verificada el treinta de mayo de dos mil catorce" –en la que la defensa pretendió ofrecer como prueba la grabación de audio y video de la formulación de la imputación–.

13. En desacuerdo con esa decisión constitucional, el representante social interpuso recurso de revisión, del que conoció el indicado Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito.

14. Dicho órgano revisor, al estimar fundados los agravios del Ministerio Público, en sesión de diecinueve de marzo de dos mil quince, revocó la resolución impugnada y les negó el amparo.

15. En cuanto al tópico que nos atañe, sustancialmente consideró:

16. Por un lado, que el ordinal 280 del invocado código adjetivo estatal, establecía los plazos en los que el Juez de Control debía resolver sobre la vinculación de los imputados a proceso, puntualizando que ello sería inmediatamente después de que hubieran rendido su declaración preparatoria o manifestado su derecho a no declarar.

17. Que de manera contraria, el numeral 281 de esa misma legislación, indicaba que la petición ministerial para la vinculación a proceso de un imputado que se acogía a la ampliación del plazo constitucional, podría formularse en la audiencia de vinculación a proceso, la cual iniciaría con el desahogo de los medios de prueba que la defensa hubiere ofrecido y presentado a la misma, de tal suerte que desahogados aquéllos, si los hubo, se concedería la palabra en primer término el Ministerio Público y luego al imputado, por lo que agotado el debate, se resolvería sobre la indicada vinculación.

18. Así, de la intelección de dichos preceptos de orden legal advirtió una regla básica y una excepción, consistiendo esta última en que cuando el imputado solicite la prórroga del plazo señalado en el artículo 19 de nuestra Constitución General, "previo a la formulación de la solicitud de vinculación a proceso", se debe "dar oportunidad al imputado y su defensa de ofrecer y que se desahoguen las pruebas que estime aptas, bastantes y suficientes para alcanzar sus pretensiones jurídicas", y agregó que "la representación social, ahora en el nuevo sistema penal, está obligada a obrar durante el proceso con absoluta lealtad para el imputado y su defensor", por lo que "su investigación debe ser objetiva y referirse a los elementos de cargo como de descargo, procurando recoger los elementos de convicción y actuando en todo momento conforme a un criterio objetivo, con el fin de determinar, incluso, la no formulación de vinculación a proceso, con miras a las nuevas pruebas que aporte el imputado o su defensor en el término ampliado".

19. Por lo que concluyó que "el momento procesal oportuno para que el Ministerio Público solicite o no la vinculación del imputado a proceso, lo es una vez que éste y su defensa, presenten medios de prueba a la audiencia de vinculación a proceso".

20. Lo anterior, debido a que "es hasta ese momento cuando, la institución ministerial está en aptitud de ponderar tanto los elementos de cargo como de descargo, para luego, arribar a la determinación si con ello es suficiente o no para solicitar al Juez de Control la vinculación o no del imputado a proceso".

21. Criterio que dio lugar a la tesis aislada XVIII.5o.1 P (10a.), la cual es del tenor literal siguiente:

"AUTO DE VINCULACIÓN A PROCESO. SI EL IMPUTADO SOLICITÓ LA PRÓRROGA A QUE ALUDE EL ARTÍCULO 19 CONSTITUCIONAL PARA QUE SE LE RESUELVA SU SITUACIÓN JURÍDICA, EL MINISTERIO PÚBLICO ESTÁ EN APTITUD DE REQUERIR QUE SE DECRETE AQUÉL, PREVIAMENTE A ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA AUDIENCIA CELEBRADA CON MOTIVO

DE LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO CONSTITUCIONAL (NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE MORELOS). De la intelección de los artículos 272, 273, 275, 278 y 280 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos abrogado, se advierte una regla básica de temporalidad para el efecto de que el Ministerio Público esté en aptitud de requerir y motivar la solicitud de vinculación a proceso, a saber, inmediatamente después de que el imputado haya rendido su declaración o manifestado su derecho a no declarar. Regla básica que cuenta con una excepción, la cual se materializa en caso de que el imputado solicite la prórroga a que alude el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que le sea resuelta su situación jurídica, pues no debe perderse de vista que el nuevo sistema penal acusatorio se rige, entre otros, por el principio de igualdad, y que la representación social está obligada a obrar con absoluta lealtad con el imputado y su defensor; por tanto, al materializarse dicha excepción, el Ministerio Público está en aptitud de solicitar la vinculación a proceso previamente a ordenar la suspensión de la audiencia celebrada con motivo de la ampliación del plazo constitucional y, una vez que continúe ésta, en la cual la defensa podrá presentar medios de prueba, el representante social deberá relatar los antecedentes con los que a su consideración establezcan que se cometió un hecho delictivo y la probabilidad de que el imputado participó en él.¹⁵

b) Ejecutoria del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito –amparo en revisión ***–.**

22. Por escrito presentado el ocho de junio de dos mil quince, ***** , promovió juicio de amparo indirecto en contra del auto de veintiocho de mayo de ese año, por el cual el Juez Sexto de Control y Oralidad del Primer Distrito Judicial del Estado de Durango, lo vinculó a proceso por su probable intervención en el delito de narcomenudeo –causa *****–.

23. De la demanda correspondió conocer al Juez Primero de Distrito en esa entidad federativa –expediente *****–, quien el seis de agosto siguiente le negó la protección constitucional solicitada.

24. En desacuerdo, el promovente de mérito interpuso recurso de revisión, mismo que resolvió el aludido Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, el cual, en sesión de veintiséis de noviembre de dos mil quince, revocó la resolución impugnada y concedió al recurrente el amparo para efectos.

¹⁵ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, Tomo III, febrero de 2016, página 2026 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas».

25. Lo anterior, a fin de que se repusiera el procedimiento penal a partir del inicio de la audiencia para la formulación de la imputación correspondiente, y en caso de que el imputado se acogiera a la ampliación del plazo constitucional, la representación social solicite y funde en ese momento la vinculación del imputado a proceso, para posteriormente fijar fecha y hora para la continuación de la respectiva audiencia.

26. Para ello, dicho órgano revisor medularmente consideró:

27. Que el artículo 313 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece que después de que el imputado haya emitido su declaración ante el Juez de Control o manifestado su deseo de no hacerlo, el agente del Ministerio Público solicitará la oportunidad para discutir medidas cautelares y pedirá la vinculación a proceso.

28. Indicó que ese numeral expresamente prevé que si el imputado no se acoge al referido plazo constitucional, ni solicita la duplicidad de éste, "el Ministerio Público en ese momento deberá solicitar y motivar la vinculación del imputado a proceso, exponiendo en la misma audiencia los antecedentes de la investigación con los que considera que existen datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión".

29. En cambio, si aquél manifiesta su deseo de que se resuelva su vinculación a proceso dentro del plazo señalado en el artículo 19 constitucional, "o solicita la ampliación de éste", el Juez de Control "deberá señalar fecha para la celebración de la audiencia de vinculación a proceso dentro del plazo solicitado por el imputado", puntualizando que una primera lectura del citado precepto "pudiera dar pauta para pensar que cuando se acoge al plazo o duplicidad, el Ministerio Público puede solicitar la vinculación a proceso en la nueva fecha que señale el Juez de Control para la continuación de la audiencia inicial, esto es, una vez transcurrida la prórroga solicitada".

30. Sin embargo, determinó que ello no era lo más favorable al imputado, por lo que esa disposición normativa debía interpretarse con base en el principio *pro personae*, considerando que los datos de convicción ofrecidos por la defensa están encaminados a desvirtuar tanto la existencia del hecho considerado como delito, como la probabilidad de que el imputado hubiera intervenido en su comisión.

31. De ahí concluyó que se vulnera el derecho de defensa, si transcurrido dicho plazo o ampliación, se permite al representante social solicitar la vinculación a proceso.

32. Lo anterior, debido a que el justiciable "debe conocer previamente la exposición del Ministerio Público en la que funda la solicitud de vinculación a proceso, esto es, los motivos y los datos de prueba", ya que sólo así estaría en posibilidad de desvirtuarlos, y aclaró "podría estimarse que el imputado adquiere esa posibilidad de defensa desde el momento en que el Ministerio Público formula la imputación, pero lo cierto es que no ocurre así, debido a que conforme al artículo 311 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como parte de la comunicación al imputado en presencia del Juez de Control de que se desarrolla una investigación en su contra, al formular la imputación el Ministerio Público únicamente tiene la obligación de informarle verbalmente el hecho que se le atribuye, la calificación jurídica preliminar, la fecha, lugar y modo de su comisión, la forma de intervención, así como el nombre de su acusador; empero, el representante social no tiene el deber de informar en ese momento los motivos ni los datos de prueba con los que considera que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, ya que esa exigencia surge hasta que solicita la vinculación a proceso".

33. Finalmente, destacó que si bien el ordinal 315 del indicado ordenamiento procedimental, indica que en la continuación de la audiencia se concederá el uso de la voz al Ministerio Público, ello obedece al principio de contradicción que debe imperar en el sistema procesal acusatorio y oral, a fin de que exponga lo que estime conveniente en relación con los medios de prueba aportados por la defensa, mas no para que el representante social tenga oportunidad de solicitar la vinculación del imputado a proceso.

V. EXISTENCIA Y MATERIA DE LA CONTRADICCIÓN

34. Conforme a la doctrina jurisprudencial sustentada por este Máximo Tribunal, para que exista oposición de posturas entre Tribunales Colegiados de Circuito, se debe verificar:

a) Que aquéllos hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que apoyados de arbitrio judicial efectúen un ejercicio interpretativo del que derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos efectuados por los órganos jurisdiccionales en mención, haya al menos un razonamiento que verse sobre un mismo 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 lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de la manera de acometer la cuestión jurídica en comento, con preferencia de cualquier otra.⁶

35. Al respecto, se debe precisar que la indicada disparidad está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean idénticas⁷ o de que tales criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia.⁸

36. En el caso, no cabe duda de que se actualizan esos requisitos, debido a que los órganos colegiados contendientes, al resolver las problemáticas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer arbitrio judicial y mediante un ejercicio interpretativo adoptaron un canon relacionado al momento en el cual el Ministerio Público debe solicitar la vinculación a proceso de un imputado que se ha acogido a la ampliación del plazo establecido por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que se resuelva su situación jurídica.

⁶ Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

⁷ Al tema se aplica la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

⁸ Tal y como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93.

37. En efecto, para el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, ahora Tribunal Colegiado en Materia Civil de esa demarcación, si el imputado solicita dicha prórroga, la indicada petición de vinculación a proceso se podrá formular en la audiencia fijada para que se desahoguen los medios de prueba ofrecidos por la defensa, ya que será hasta ese momento cuando la institución ministerial esté en aptitud de ponderar tanto los elementos de cargo como de descargo, a fin de determinar si pide o no la aludida vinculación.

38. Por su parte, de manera contraria, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito consideró que si el imputado manifiesta su deseo de que se resuelva su vinculación o no a proceso dentro del plazo señalado por el artículo 19 constitucional, o bien solicita la ampliación de éste, el Juez de Control debe señalar fecha para la continuación de la audiencia inicial dentro de la temporalidad solicitada por el imputado, concluyendo, mediante una interpretación *pro personae*, que si la intención de ello es ejercer el derecho de defensa y estar en condiciones de desvirtuar lo alegado por el representante social, dicha solicitud de vinculación a proceso necesariamente debía ser previa, en la inteligencia de que al formular la imputación la institución ministerial no tenía el deber de informar los motivos ni los datos de prueba con los que estima se acredita la existencia del hecho señalado por la ley como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometiera o participara en su comisión.

39. Ante tales discrepancias, existe la necesidad de que este Alto Tribunal encuentre una solución válida a la manera de acometer la cuestión jurídica planteada, que dé respuesta a las siguientes preguntas genuinas, preferentes a cualesquiera otras:

a) ¿En qué momento el Ministerio Público debe solicitar la vinculación a proceso?; y,

b) ¿La oportunidad para solicitar la vinculación a proceso depende de que el imputado se acoja al plazo establecido por el artículo 19 constitucional –o su ampliación– para que se resuelva su situación jurídica?

40. Sin que sea óbice que los Tribunales Colegiados contendientes hubieran interpretado legislaciones procesales distintas, pues la lectura de los preceptos normativos en que cada uno de esos órganos jurisdiccionales apoyó su postura son similares.

41. A fin de evidenciar lo anterior, a continuación se inserta un cuadro comparativo en el que se transcriben los numerales específicos que dieron sustentó a la controversia.

<p align="center">Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos</p>	<p align="center">Código Nacional de Procedimientos Penales</p>
<p>"Artículo 280. Plazos para resolver sobre la vinculación a proceso.</p> <p>"Inmediatamente después de que el imputado haya rendido su declaración preparatoria o manifestado su derecho a no declarar, el juez le cuestionará respecto a si desea que se resuelva su situación jurídica en esa audiencia o bien si solicita la ampliación del plazo a que se refiere el artículo 19 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.</p> <p>"En caso de que el imputado no hubiera solicitado la ampliación del plazo de setenta y dos horas, el Ministerio Público deberá solicitar y motivar en ese momento la vinculación del imputado a proceso, exponiendo en la misma audiencia los antecedentes de la investigación con los que considera que existen datos que establecen que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participo en su comisión. El juez resolverá lo conducente después de escuchar al imputado. Si se decreta la vinculación a proceso, el Ministerio Público a continuación deberá solicitar las medidas cautelares que considere procedentes y el juez resolverá lo conducente.</p> <p>"Si el imputado solicita la prórroga del plazo señalado en el artículo 19 de</p>	<p>"Artículo 313. Oportunidad para resolver la solicitud de vinculación a proceso.</p> <p>"Después de que el imputado haya emitido su declaración, o manifestado su deseo de no hacerlo, el agente del Ministerio Público solicitará al Juez de control la oportunidad para discutir medidas cautelares, en su caso, y posteriormente solicitar la vinculación a proceso. Antes de escuchar al agente del Ministerio Público, el Juez de control se dirigirá al imputado y le explicará los momentos en los cuales puede resolverse la solicitud que desea plantear el Ministerio Público.</p> <p>"El Juez de control cuestionará al imputado si desea que se resuelva sobre su vinculación a proceso en esa audiencia dentro del plazo de setenta y dos horas o si solicita la ampliación de dicho plazo. En caso de que el imputado no se acoja al plazo constitucional ni solicite la duplicidad del mismo, el Ministerio Público deberá solicitar y motivar la vinculación del imputado a proceso, exponiendo en la misma audiencia los datos de prueba con los que considera que se establece un hecho que la ley señale como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. El Juez de control otorgará la oportunidad a</p>

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juez deberá señalar fecha para la celebración de la audiencia de vinculación a proceso dentro del plazo solicitado por el imputado, sin que pueda superar de setenta y dos horas. En este caso, el Ministerio Público puede solicitar en el acto se apliquen medidas cautelares al imputado.

"La audiencia de vinculación a proceso deberá celebrarse, según sea el caso, dentro de las setenta y dos o ciento cuarenta y cuatro horas siguientes a que el imputado detenido fue puesto a su disposición o que el imputado compareció a la audiencia de formulación de la imputación. Si el imputado requiere del auxilio judicial para citar testigos o peritos a la audiencia de vinculación a proceso, deberá solicitar dicho auxilio al menos con cuarenta y ocho horas de anticipación a la hora y fecha señaladas para la celebración de la audiencia. En caso contrario, deberá presentar sus medios de prueba a la audiencia de vinculación a proceso."

la defensa para que conteste la solicitud y si considera necesario permitirá la réplica y contrarréplica. Hecho lo anterior, resolverá la situación jurídica del imputado.

"Si el imputado manifestó su deseo de que se resuelva sobre su vinculación a proceso dentro del plazo de setenta y dos horas o solicita la ampliación de dicho plazo, el Juez deberá señalar fecha para la celebración de la audiencia de vinculación a proceso dentro de dicho plazo o su prórroga.

"La audiencia de vinculación a proceso deberá celebrarse, según sea el caso, dentro de las setenta y dos o ciento cuarenta y cuatro horas siguientes a que el imputado detenido fue puesto a su disposición o que el imputado compareció a la audiencia de formulación de la imputación.

"El Juez de control deberá informar a la autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el imputado si al resolverse su situación jurídica además se le impuso como medida cautelar la prisión preventiva o si se solicita la duplicidad del plazo constitucional. Si transcurrido el plazo constitucional el Juez de control no informa a la autoridad responsable, ésta deberá llamar su atención sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, deberá poner al imputado en libertad."

<p>"Artículo 281. Audiencia de vinculación a proceso.</p> <p>"La audiencia de vinculación a proceso a que se refiere el último párrafo del artículo anterior, iniciará, en su caso, con el desahogo de los medios de prueba que el imputado hubiese ofrecido o presentado en la misma. Para tal efecto se seguirán en lo conducente las reglas previstas para el desahogo de pruebas en la audiencia de debate de juicio oral. Desahogada la prueba, si la hubo, se le concederá la palabra en primer término al Ministerio Público y luego al imputado. Agotado el debate, el juez resolverá sobre la vinculación o no del imputado a proceso.</p> <p>"En casos de extrema complejidad el juez podrá decretar un receso que no podrá exceder de dos horas antes de resolver sobre la vinculación o no del imputado a proceso."</p>	<p>"Artículo 315. Continuación de la audiencia inicial</p> <p>"La continuación de la audiencia inicial comenzará con la presentación de los datos de prueba aportados por las partes o, en su caso, con el desahogo de los medios de prueba que hubiese ofrecido y justificado el imputado o su defensor en términos del artículo 314 de este Código. Para tal efecto, se seguirán en lo conducente las reglas previstas para el desahogo de pruebas en la audiencia de debate de juicio oral. Desahogada la prueba, si la hubo, se le concederá la palabra en primer término al Ministerio Público, al asesor jurídico de la víctima y luego al imputado. Agotado el debate, el Juez resolverá sobre la vinculación o no del imputado a proceso.</p> <p>"En casos de extrema complejidad, el Juez de control podrá decretar un receso que no podrá exceder de dos horas, antes de resolver sobre la situación jurídica del imputado."</p>
--	---

42. A similar conclusión arribó esta Sala, al resolver la contradicción de tesis 309/2011,⁹ de la que derivó la tesis aislada 1a. LXI/2012 (10a.), de rubro y texto siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ABORDARON EL

⁹ Suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del citado Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. Resuelta en sesión de 15 de febrero de 2012.

ESTUDIO DEL TEMA, CON BASE EN UN PRECEPTO DE IGUAL CONTENIDO JURÍDICO PARA LEGISLACIONES DE DISTINTOS ESTADOS.—Cuando al examinar una contradicción de tesis se advierte que los tribunales colegiados pertenecientes a distintos circuitos hicieron el ejercicio interpretativo de una disposición en el ámbito de sus respectivas legislaciones, no procede declararla inexistente por esa sola circunstancia, siempre y cuando los preceptos en análisis sean de igual contenido jurídico; motivo por el cual, ante la divergencia de criterios, lo conducente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la tesis que debe prevalecer.¹⁰

43. Sobre el particular, cabe recordar que un criterio rigorista por el cual se considere que la contradicción de tesis es inexistente por la sola razón de que los ordenamientos legales aplicables son formalmente distintos, más allá de que su contenido sea similar, conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia, impidiéndose de ese modo la unificación de criterios en aras de la seguridad jurídica.

VI. ESTUDIO

44. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en la presente ejecutoria por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

45. A fin de resolver de manera adecuada la indicada problemática —cuya delimitación quedó establecida en las preguntas formuladas en el párrafo 39 de esta determinación—, es necesario puntualizar que a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de junio de dos mil ocho, se introdujo en el orden jurídico nacional el sistema procesal penal acusatorio y oral, regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

46. Para este Alto Tribunal, la instauración del mencionado sistema busca garantizar el adecuado desarrollo de los ciudadanos en un marco de seguridad y libertades, entendiéndose que un proceso penal sólo podrá ser considerado legítimo si permite sentenciar a los culpables y absolver a los

¹⁰ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, página 1198. Criterio que no constituye jurisprudencia, pues no resolvió el punto de contradicción suscitado.

inocentes, mediante un método que, a la vista del público y con la participación de las partes, posibilite conocer, más allá de toda duda razonable, la verdad de lo sucedido.

47. A diferencia del sistema tradicional, en el modelo acusatorio y oral no existe propiamente un expediente, pues la oralidad fue la forma que el Constituyente eligió para solventar el proceso –de ahí que ahora se hable de una "metodología de audiencias", cuyo contenido quedará plasmado en registros digitales–.¹¹

48. Conforme a lo establecido en el segundo transitorio de la referida reforma constitucional,¹² dicho sistema procesal entraría en vigor cuando lo estableciera la legislación secundaria correspondiente, pero sin exceder del plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente al de la publicación del mencionado Decreto.

¹¹ Véase la tesis 1a. CLXXVI/2016 (10a.), de esta Primera Sala, de rubro: "PROCESO PENAL ACUSATORIO Y ORAL. EN ÉSTE SÓLO PUEDEN REPUTARSE COMO PRUEBAS LAS DESAHOGADAS PÚBLICAMENTE ANTE EL TRIBUNAL RESPECTIVO, EN PRESENCIA DE LAS PARTES.", derivada del amparo directo en revisión 4619/2014, fallado el 18 de noviembre de 2015, por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. En dicho criterio se determinó, en lo conducente, que "Este nuevo modelo de enjuiciamiento se basa en una 'metodología de audiencias', cuyos ejes rectores se establecen en el artículo 20 constitucional" y que "de conformidad con esta nueva metodología, la lógica de las pruebas cambia respecto del sistema tradicional o mixto, pues para el proceso penal acusatorio y oral sólo pueden reputarse como tales las desahogadas públicamente ante el tribunal respectivo, en presencia de las partes –salvo la denominada prueba anticipada–, lo que implica que el dictado de las sentencias debe sustentarse en elementos de convicción recibidos directamente por el tribunal de juicio oral, bajo un control horizontal, con plena satisfacción de los principios citados". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo I, junio de 2016, página 702 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas».

¹² "Artículo segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafo segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto. "En consecuencia, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán expedir y poner en vigor las modificaciones u ordenamientos legales que sean necesarios a fin de incorporar el sistema procesal penal acusatorio. "La Federación, los Estados y el Distrito Federal adoptarán el sistema penal acusatorio en la modalidad que determinen, sea regional o por tipo de delito.

"En el momento en que se publiquen los ordenamientos legales a que se refiere el párrafo anterior, los poderes u órganos legislativos competentes deberán emitir, asimismo, una declaratoria que se publicará en los órganos de difusión oficiales, en la que se señale expresamente que el sistema procesal penal acusatorio ha sido incorporado en dichos ordenamientos y, en consecuencia, que las garantías que consagra esta Constitución empezarán a regular la forma y términos en que se substanciarán los procedimientos penales".

49. Para ello, la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal –ahora Ciudad de México–, debían expedir y poner en vigor, en el ámbito de sus respectivas competencias, las modificaciones u ordenamientos legales necesarios a fin de realizar esa incorporación, ya sea que lo hicieran por región o clase de delito, con la obligación de emitir una Declaratoria que se publicaría en los respectivos órganos de difusión de carácter oficial, en la que se señalara de manera expresa que los derechos y garantías consagrados en la Constitución General regularán la forma y términos en que se sustanciarían los procedimientos penales. Derivado de lo anterior, el sistema procesal acusatorio y oral entró en vigor de modo diferenciado.¹³

50. En el caso de Morelos, la citada Declaratoria se publicó en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el ocho de octubre de dos mil diez, determinándose que la incorporación del sistema procesal acusatorio y oral se haría por región, a través del Código de Procedimientos Penales para ese Estado, modificado específicamente para ello.¹⁴

51. Por su parte, atendiendo a la facultad exclusiva que le confirió el Poder Constituyente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, el Congreso de la Unión aprobó el Código Nacional de Procedimientos Penales que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, el cual entraría en vigor a nivel federal gradualmente, según la Declaratoria que al efecto se emitiera, en tanto que para las entidades federativas esa legislación comenzaría a regir en cuanto lo determinaran sus propios Poderes Legislativos.

52. Debido a que algunas entidades federativas incorporaron a su régimen interior el sistema acusatorio y oral antes de que entrara en vigor el invocado Código Nacional –como fue el caso del Estado de Morelos–, se hizo factible que teniendo como objeto de estudio diversas legislaciones procedimentales, Tribunales Colegiados de distinto Circuito tuvieran discrepancias

¹³ A la fecha se encuentra vigente en todo el territorio nacional.

¹⁴ De acuerdo con dicha declaratoria, la entrada en vigor del sistema acusatorio y oral sería por región, a partir de los siguientes momentos:

"1. Las cero horas del día 30 de octubre del 2008, en el Primer Distrito Judicial.

"2. Las cero horas del día 1 de junio del 2009, en el Sexto Distrito Judicial con sede en Cuautla y en el Quinto Distrito Judicial con sede en Yautepec, Morelos

"3o. Y a partir de las cero horas del día 14 de febrero del 2011, en el Cuarto Distrito Judicial con sede en Jojutla, en el Segundo Distrito Judicial con sede en Tetecala, en el Tercer Distrito Judicial con sede en Puente de Ixtla y en el Séptimo Distrito Judicial con sede en Joncatepec".

interpretativas sobre un mismo tópico, como aconteció en la especie –respecto al momento en el que el Ministerio Público debe solicitar la vinculación a proceso y si esa oportunidad de algún modo depende de que el imputado se acoja al plazo establecido por el artículo 19 constitucional, para que se resuelva su situación jurídica o a su ampliación–.

53. Sobre el particular, tanto el Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos como el Código Nacional de Procedimientos Penales, contemplan un procedimiento penal ordinario de corte acusatorio y oral, dividido en tres etapas: i) la de investigación; ii) la intermedia; y, iii) la del juicio. De éstas, la que nos interesa es la primera, pues es en la que, en su caso, deberá solicitarse la vinculación a proceso.

54. En lo que aquí concierne, de la lectura del numeral 311 del mencionado Código Nacional se desprende, que una vez que el interesado esté en presencia de la autoridad judicial, ya sea por haberse ordenado su comparecencia, ejecutado una orden de aprehensión o ratificado de legal su detención, se deberá verificar que aquél conoce sus derechos –o, en su caso después de habérselos dado a conocer– y satisfecho lo anterior, se dará el uso de la voz al Ministerio Público para que, de estimarlo procedente, formule imputación, la cual consiste en una comunicación formal que el mencionado representante social efectúa al justiciable en presencia del Juez de Control, en el sentido de que lleva a cabo una investigación en su contra, en torno a uno o más hechos que la ley señala como delito.

55. De acuerdo con lo previsto en el indicado precepto –de contenido similar al ordinal 275 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos–, en esa exposición verbal el Ministerio Público tiene la obligación de precisarle al imputado el hecho concreto que le atribuye, su clasificación jurídica preliminar, fecha, lugar y modo de comisión, la forma de intervención que estima se actualiza, así como el nombre de sus acusadores –a menos que sea procedente reservar su identidad–. Por su parte, la defensa podrá solicitar las aclaraciones que considere necesarias.

56. Efectuada la imputación, el Juez de Control deberá preguntar al imputado si desea contestar el cargo, sin que su silencio pueda ser usado en su contra.¹⁵

¹⁵ Véase los artículos 312 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 275 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Morelos.

57. A partir de ahí existen discrepancias acerca del momento preciso en el cual se debe pedir la vinculación del justiciable a proceso, las cuales dieron origen a la presente contradicción de tesis.

58. Para el Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, ahora Tribunal Colegiado en Materia Civil de esa demarcación, si el imputado solicita la ampliación del plazo para que se resuelva su situación jurídica, la indicada solicitud se debe formular en la continuación de la audiencia inicial, incluso, después de recibirse los medios de prueba presentados por la defensa, mientras que para el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito dicha petición debe ser previa.

59. Corresponde a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia dilucidar tal cuestión.

60. Prima facie, la interpretación literal del artículo 313 del Código Nacional de Procedimientos Penales pareciera darle la razón al Quinto Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito, ahora Tribunal Colegiado en Materia Civil de esa demarcación. Dicho precepto legal textualmente prevé:

"Artículo 313. Oportunidad para resolver la solicitud de vinculación a proceso.

"Después de que el imputado haya emitido su declaración, o manifestado su deseo de no hacerlo, el agente del Ministerio Público solicitará al Juez de Control la oportunidad para discutir medidas cautelares, en su caso, y posteriormente solicitar la vinculación a proceso. Antes de escuchar al agente del Ministerio Público, el Juez de Control se dirigirá al imputado y le explicará los momentos en los cuales puede resolverse la solicitud que desea plantear el Ministerio Público.

"El Juez de Control cuestionará al imputado si desea que se resuelva sobre su vinculación a proceso en esa audiencia dentro del plazo de setenta y dos horas o si solicita la ampliación de dicho plazo. En caso de que el imputado no se acoja al plazo constitucional ni solicite la duplicidad del mismo, el Ministerio Público deberá solicitar y motivar la vinculación del imputado a proceso, exponiendo en la misma audiencia los datos de prueba con los que considera que se establece un hecho que la ley señale como delito y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. El Juez de Control otorgará la oportunidad a la defensa para que conteste la solicitud y si considera necesario permitirá la réplica y contrarréplica. Hecho lo anterior, resolverá la situación jurídica del imputado.

"Si el imputado manifestó su deseo de que se resuelva sobre su vinculación a proceso dentro del plazo de setenta y dos horas o solicita la ampliación de dicho plazo, el Juez deberá señalar fecha para la celebración de la audiencia de vinculación a proceso dentro de dicho plazo o su prórroga.

"La audiencia de vinculación a proceso deberá celebrarse, según sea el caso, dentro de las setenta y dos o ciento cuarenta y cuatro horas siguientes a que el imputado detenido fue puesto a su disposición o que el imputado compareció a la audiencia de formulación de la imputación.

"El Juez de Control deberá informar a la autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el imputado si al resolverse su situación jurídica además se le impuso como medida cautelar la prisión preventiva o si se solicita la duplicidad del plazo constitucional. Si transcurrido el plazo constitucional el Juez de Control no informa a la autoridad responsable, ésta deberá llamar su atención sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, deberá poner al imputado en libertad."

[Lo subrayado no es de origen].

61. Sin embargo, el tercer párrafo del numeral 309 del Código Nacional de Procedimientos Penales indica lo contrario, al establecer que después de formulada la imputación, "acto seguido" el Ministerio Público debe solicitar la vinculación del imputado a proceso, "sin perjuicio del plazo constitucional que puede invocar el imputado o su defensor". Tal porción normativa literalmente indica:

"En el caso de detenidos en flagrancia o caso urgente, después de que el Juez de Control califique de legal la detención, el Ministerio Público deberá formular la imputación, acto seguido solicitará la vinculación del imputado a proceso sin perjuicio del plazo constitucional que pueda invocar el imputado o su defensor."

[Lo subrayado no es de origen].

62. Al tema, es pertinente aclarar, por un lado, que conforme a lo previsto en la fracción VI del apartado B del artículo 20 constitucional,¹⁶ todo

¹⁶ "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

imputado y su defensa tienen derecho a acceder a los registros de la investigación antes de que tenga lugar su primer comparecencia ante el Juez, de tal suerte que formulada la imputación, efectivamente esté en condiciones de contestar el cargo y, por otro, que el plazo de setenta y dos horas establecido por el artículo 19 de ese mismo ordenamiento,¹⁷ constituye un derecho fundamental del imputado a fin de que su libertad personal no se vea restringida por un tiempo mayor, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso, desprendiéndose así que su ampliación procede única y exclusivamente cuando lo solicita, debiendo operar esa extensión temporal a su favor y no en su contra.

63. Ante ese panorama, existe una duda legítima acerca de si la solicitud de vinculación a proceso se debe formular antes de que el imputado decida si se acoge o no al lapso de referencia –o a su ampliación–, o bien puede hacerse después, incluso, en la continuación de la audiencia inicial, una vez que hubieran sido recibidos los medios de convicción presentados por la defensa –idéntica problemática se presenta en el Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, pues sus numerales 280 y 281 contienen disposiciones similares–.

64. Una vez planteado el problema en los términos apuntados, para su adecuada solución es necesario partir de las siguientes premisas: 1) la vinculación a proceso se debe pedir después de que se formuló la imputación y de que el imputado tuvo oportunidad de contestar el cargo; y, 2) el plazo de setenta y dos horas establecido por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye un derecho fundamental, cuya ampliación procede única y exclusivamente cuando el propio imputado lo soli-

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"...

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso. "El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante Juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa..."

¹⁷ "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".

cita, lo cual implica que tal extensión temporal debe operar a su favor y nunca en su contra.

65. Dichas proposiciones constituyen la pauta interpretativa que permite considerar, por un lado, que la imputación y la solicitud de vinculación a procesos son actuaciones distintas y, por otro, que la decisión del imputado de postergar la resolución sobre la vinculación o no a proceso no puede operar en su detrimento, pues la finalidad de ello es que tenga más tiempo para ejercer su defensa, tan es así, que el numeral 314 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece la posibilidad, únicamente para imputado y no para el Ministerio Público, de incorporar durante ese lapso los medios de convicción que estime convenientes.¹⁸

66. Tomando en cuenta lo anterior, es inconcuso que el Ministerio Público, de estimarlo procedente, debe solicitar la vinculación a proceso después de formulada la imputación y de que el imputado haya tenido oportunidad de contestar el cargo, pero de manera previa a que el justiciable decida si se acoge o no al plazo a que alude el artículo 19 constitucional –o a su ampliación– para que se resuelva su situación jurídica, pues sólo de esa manera la elección de postergar la resolución judicial respectiva tendrá como base el previo conocimiento de las razones específicas por las cuales los datos de prueba recabados durante la investigación informal justificarían dicho acto de molestia, permitiéndole al imputado y a su defensor, como resultado de un acto informado, presentar en la continuación de la audiencia inicial los medios de prueba que considere podrían desvirtuar la postura ministerial.

67. En efecto, si el imputado o su defensor eligen posponer la indicada resolución en aras del derecho de defensa, resulta lógico que esa decisión debe partir del conocimiento previo de las razones concretas por las cuales el representante social estima que los datos de prueba contenidos en la carpeta de investigación acreditan la existencia del hecho materia de la imputación y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, pues sólo así estará en condiciones de ofrecer los medios de con-

¹⁸ "Artículo 314. Incorporación de datos y medios de prueba en el plazo constitucional o su ampliación.

"El imputado o su Defensor podrán, durante el plazo constitucional o su ampliación, presentar los datos de prueba que consideren necesarios ante el Juez de Control.

"Exclusivamente en el caso de delitos que ameriten la imposición de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa u otra personal, de conformidad con lo previsto en este Código, el Juez de Control podrá admitir el desahogo de medios de prueba ofrecidos por el imputado o su defensor, cuando, al inicio de la audiencia o su continuación, justifiquen que ello resulta pertinente".

vicción idóneos para desvirtuar la imputación; es más, de no seguirse ese orden, el Juez podría tener dificultades para calificar la pertinencia de los datos de prueba que la defensa pretende incorporar.

68. Cabe señalar que el acceso del justiciable a la carpeta de investigación no exime al Ministerio Público de exponer ante el Juez de Control cómo es que a su consideración los datos de prueba hasta ese entonces recabados justificarían vincular al imputado a proceso. Además, las horas que transcurran a partir de la decisión de aquél de acogerse al aludido lapso constitucional o a su ampliación, tienen como propósito que la defensa tenga oportunidad de desvirtuar lo señalado por el representante social y no que este último, a la luz del resultado de los mencionados medios de convicción, decida si pide o no la indicada vinculación a proceso –sin perjuicio de que el Ministerio Público pudiera desistir de su petición al estimar que lo aportado por el defensor lo amerita–.

69. Lo anterior no sólo es acorde con el principio acusatorio que rige al nuevo sistema de justicia penal, conforme al cual corresponde al Ministerio Público la carga de exponer y motivar, en primer lugar, todas aquellas peticiones que incidan en los derechos fundamentales del imputado, sino también con la distinción existente entre la imputación y la solicitud de vinculación a proceso, según lo anunciado en párrafos precedentes.

70. En efecto, como se señaló *in supra*, aunque ambas actuaciones provienen del Ministerio Público y tienen verificativo en la audiencia inicial, no son idénticas.

71. La primera, es decir, la imputación, consiste en una comunicación formal que el mencionado representante social efectúa al imputado en presencia del Juez de Control, en el sentido de que lleva a cabo una investigación en su contra en torno a uno o más hechos que la ley señala como delito, debiéndose precisar en ésta el hecho concreto que le atribuye, su clasificación jurídica preliminar, la fecha, lugar y modo de comisión, así como la forma de intervención que estima se actualiza y el nombre de sus acusadores –a menos que sea procedente reservar su identidad–.

72. La segunda, esto es, la solicitud de vinculación a proceso, exige un ejercicio de motivación acerca de cómo es que los datos de prueba recabados, contenidos en la carpeta de investigación, acreditan la existencia del hecho delictivo y la probabilidad de que el imputado hubiera intervenido en su comisión.

73. Con relación a esto último, el que la defensa tenga acceso a la carpeta de investigación y hubiera escuchado la imputación, no genera certeza jurídica sobre las razones y datos de prueba específicos que a criterio del Ministerio Público justificarían vincular al imputado a proceso, las cuales dependerán de lo que el propio Ministerio Público exponga oralmente en la audiencia y no de lo que exista materialmente en la citada carpeta.

74. Permitir que el Ministerio Público motive su solicitud de vinculación a proceso después de que el imputado manifieste si se acoge al plazo de setenta y dos o de ciento cuarenta y cuatro horas, no sólo provocaría que tal decisión sea desinformada, sino también haría nugatorio el derecho de defensa, al ser evidente que si la intención de posponer la respectiva resolución judicial es ofrecer medios de convicción que desvirtúen la postura ministerial, sería ilógico suponer que tal propósito se conseguiría sin tener pleno conocimiento de cuáles son los datos de prueba concretos en los que el Ministerio Público apoya su petición.

75. No se soslaya que el artículo 313 del Código Nacional de Procedimientos Penales indica que antes de escuchar al agente del Ministerio Público, el Juez de Control explicará al imputado los momentos en los que se puede resolver la vinculación a proceso, pero es claro que esa explicación de ningún modo implica que, sin haber oído la solicitud ministerial, se tenga que tomar una decisión al respecto.

76. Finalmente, cabe mencionar que para esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es importante establecer que la suspensión de la audiencia por los motivos indicados, no significa que el Juez de Control no esté en condiciones de pronunciarse sobre medidas cautelares, al contrario, éstas podrán imponerse a petición del Ministerio Público, de la víctima u el ofendido, precisamente cuando formulada la imputación, contestado el cargo y solicitada la vinculación, se acoja el plazo constitucional de setenta y dos o de ciento cuarenta y cuatro horas para que se resuelva sobre su vinculación o no a proceso, tal y como lo dispone el artículo 154, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales —el último párrafo del numeral 273 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos prevé algo similar—.

77. Por tanto, esta Primera Sala estima que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

VINCULACIÓN A PROCESO. MOMENTO EN EL CUAL EL MINISTERIO PÚBLICO DEBE SOLICITARLA (CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES Y CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE MORELOS ABROGADO). De la lectura de los artículos 309 y 313 del Código Nacio-

nal de Procedimientos Penales –de contenido similar a los numerales 280 y 281 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos abrogado–, deriva una duda legítima relativa a si la solicitud de vinculación a proceso debe formularla el Ministerio Público antes de que el imputado decida si se acoge o no al lapso de 72 horas para que se resuelva sobre su situación jurídica –o a su ampliación–, o si puede hacerse posteriormente, incluso, en la continuación de la audiencia inicial, una vez que hubieran sido recibidos los medios de convicción presentados por la defensa. Ahora bien, para resolver dicha duda, debe partirse de las premisas siguientes: 1) la vinculación a proceso debe pedirse después de formularse la imputación y de que el imputado tuvo oportunidad de contestar el cargo; y, 2) el plazo de 72 horas como límite para la detención ante autoridad judicial, establecido por el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye un derecho fundamental, cuya ampliación procede sólo cuando el propio imputado lo solicita, lo cual implica que esa extensión temporal opere a su favor y nunca en su contra. Así, dichas proposiciones constituyen la pauta interpretativa que permite considerar, por un lado, que la imputación y la solicitud de vinculación a proceso son actuaciones distintas y, por otro, que la decisión del imputado de postergar la resolución sobre la vinculación o no a proceso no puede operar en su detrimento, pues su finalidad es que tenga más tiempo para ejercer su defensa, tan es así, que el artículo 314 del Código Nacional establece la posibilidad, sólo para el imputado y no para el Ministerio Público, de incorporar durante ese lapso los medios de convicción que estime convenientes. Por lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el Ministerio Público, de estimarlo procedente, debe solicitar la vinculación a proceso después de formulada la imputación y de que el imputado haya tenido oportunidad de contestar el cargo, pero previamente a que el justiciable decida si se acoge o no al plazo a que alude el artículo 19 constitucional –o a su ampliación– para que se resuelva sobre su situación jurídica, pues sólo así la elección de postergar la resolución judicial respectiva tendrá como base el previo conocimiento de las razones específicas por las cuales los datos de prueba recabados durante la investigación informal justificarían dicho acto de molestia, permitiendo al imputado y a su defensor, como resultado de un acto informado, presentar en la continuación de la audiencia inicial los medios de prueba que consideren podrían desvirtuar la postura ministerial. En efecto, si el imputado o su defensor elige posponer la indicada resolución en aras del derecho de defensa, es lógico que esa decisión debe partir del conocimiento previo de las razones concretas por las cuales el representante social estima que los datos de prueba contenidos en la carpeta de investigación acreditan la existencia del hecho materia de la imputación y la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión, pues sólo así estará en condiciones de ofrecer los medios de convicción idóneos para desvirtuar la imputación; es más, de no seguirse ese orden, el Juez po-

dría tener dificultades para calificar la pertinencia de los datos de prueba que la defensa pretende incorporar.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 212/2016, se refiere.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último apartado de esta resolución.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos colegiados contendientes 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 mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del voto del Ministro José Ramón Cossío Díaz por lo que se refiere a la competencia y por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Norma Lucía Piña Hernández en cuanto al fondo.

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

Nota: Los títulos y subtítulos a que se aluden al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CXCIX/2017 (10a.) y 1a./J. 120/2017 (10a.), que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, páginas 421 y 392, respectivamente.

INCIDENTE DE RESPONSABILIDAD DE DAÑOS Y PERJUICIOS DERIVADO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN UN JUICIO DE AMPARO. CUANDO LA GARANTÍA O LA CONTRAGARANTÍA SE HAYA PRESTADO A TRAVÉS DE UNA FIANZA, DEBE LLAMARSE A LA AFIANZADORA PARA QUE LE VINCULE LA SENTENCIA RESPECTIVA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 405/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL OCTAVO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, EL DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, EL DÉCIMO CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL ENTONCES PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO, ACTUAL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEGUNDO CIRCUITO. 25 DE OCTUBRE DE 2017. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. AUSENTE Y PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: MÓNICA CACHO MALDONADO.

III. Competencia

6. De conformidad con lo establecido en el artículo 226, fracciones II y III, de la Ley de Amparo,¹ esta Primera Sala no es competente para conocer y resolver la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Octavo, el Décimo Primero y el Décimo Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito, ya que se trata de criterios provenientes de tribunales correspondientes a un mismo Circuito y especialidad, por lo cual el órgano competente para conocer y resolver la contradicción entre dichos Tribunales Colegiados es el Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, al cual deberá remitirse la denuncia correspondiente.

7. En cambio, esta Primera Sala es competente para conocer y resolver la contradicción de tesis entre el órgano denunciante Octavo Tribunal Colegia-

¹ **Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ... II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito; y III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del Circuito correspondiente."

do en Materia Civil del Primer Circuito y el entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito, de conformidad con lo dispuesto en la fracción XIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicada en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal I/2012 (10a.), de rubro: CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).² y el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos.

IV. Legitimación

8. En el presente caso, la denuncia de contradicción de tesis fue formulada por los Magistrados integrantes del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano que emitió la resolución en la que se sustenta uno de los criterios contendientes. Por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

V. Existencia de la contradicción

9. El presente asunto cumple todos los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado,³ consistentes en que:

² Publicada en la página nueve del Tomo I, Libro VI, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación* (sic), Décima Época.

³ Al respecto, véase la tesis: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o

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,

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.

10. Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial. Este primer requisito sí se satisface, pues 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, como se advierte de las resoluciones emitidas por los Tribunales Colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación:

11. El Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito resolvió el recurso de queja *********, interpuesto por una afianzadora en contra de la sentencia interlocutoria condenatoria recaída a un incidente de daños y perjuicios causados con motivo de la suspensión del acto reclamado, dictada dentro de un juicio de amparo indirecto. El tribunal acogió los agravios referentes a que dicha recurrente debió ser llamada a ese procedimiento, con base en las siguientes consideraciones:

método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible." (Tesis número 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122)

- La afianzadora recurrente se constituyó en fiadora del quejoso al expedir diversas pólizas se garantizaron los posibles daños y perjuicios con motivo de la suspensión provisional y la definitiva de los actos reclamados. En ese sentido, son parcialmente fundados los agravios de que se vulneró la garantía de audiencia de la recurrente, porque al haberse decretado una condena en contra de la parte quejosa, respecto al pago de daños y perjuicios ocasionados al tercero perjudicado con la suspensión del acto reclamado, y encontrarse obligada la afianzadora a su pago por virtud de las pólizas de fianza que expidió en el juicio de amparo, es inconcuso que previamente a hacer exigible la obligación de pago a la afianzadora, se requería hacerle de su conocimiento la instauración del procedimiento incidental para que no quedara inaudita y pudiera plantear las excepciones y defensas que estimara procedentes, así como para que alegara y probara en su defensa.

- El artículo 129 de la Ley de Amparo abrogada prevé el trámite de un incidente para hacer efectiva la responsabilidad proveniente de la suspensión del acto reclamado mediante el cobro de la garantía o contragarantía otorgadas, el cual debe tramitarse ante el Juez de Distrito que conoció del juicio de amparo indirecto. Su materia se circunscribe a la determinación de los daños y perjuicios y su liquidación, a fin de que se haga efectiva la indemnización a través del cobro de la garantía o la contragarantía.

- Luego, si los artículos 124 a 126 de la Ley de Amparo abrogada regulan la forma de otorgar garantías a los particulares y el procedimiento a seguir para hacerlas efectivas ante el Juez de Distrito, es indudable que no puede considerarse integrada la relación procesal sin haber dado previa intervención a la afianzadora para que manifestara lo que a su interés conviniera.

- Lo anterior, porque si bien la situación de la afianzadora frente a las partes se rige por la institución de fianza, que conforme al artículo 2794 del Código Civil Federal, es el contrato por el cual la afianzadora se compromete con el acreedor a pagar por el deudor si éste no lo hace, lo cierto es que eso no implica que se deje de llamar a la primera en el incidente previsto en el artículo 129 de la Ley de Amparo abrogada, para que pueda oponer excepciones y alegar lo que a su interés convenga.

- La fianza es un contrato accesorio de otra obligación principal, y es subsidiario el carácter que asume el fiador al comprometerse al pago de la deuda en caso de que el deudor no lo haga, lo cual genera el derecho del acreedor de perseguir la totalidad de los bienes del fiador, después de hacerlo

con los bienes del fiado, a menos que el fiador renuncie a los beneficios de orden y excusión.

- El beneficio de la excusión es una consecuencia de la subsidiariedad del contrato de fianza, pues al ser el fiador un obligado sustituto tiene derecho de pedir, antes de pagar al acreedor, que se haga la excusión de todos los bienes del fiado, según el artículo 2814 del Código Civil Federal; en la inteligencia de que tal excusión consiste en aplicar, en primer lugar, el valor de los bienes del deudor al pago de la obligación, la cual quedará reducida o extinguida en la misma medida en que alcancen a cubrir la deuda, para que entonces el acreedor pueda reclamar a la fiadora por la parte que no se haya cubierto. Y tal excusión no tiene lugar cuando el fiador renunció expresamente a ella, conforme al artículo 2816 del mismo código.

- En el caso, las pólizas de fianza exhibidas son fianzas legales o judiciales, reguladas en el artículo 2855 del Código Civil Federal, en que se excluyen los derechos de orden y excusión por parte de la afianzadora, pero eso no puede llevar al extremo de considerar que por ello se trata de una obligación solidaria entre el fiado y el fiador frente al acreedor, que posibilite a este último para promover el incidente de liquidación de daños y perjuicios únicamente contra el fiado, sin dar garantía de audiencia a la afianzadora, pues ésta no deja de ser obligada subsidiaria.⁴

- La renuncia a los beneficios de orden y excusión sólo podrá invocarse para desechar cualquier defensa fundada en ellos, pero no para omitir la formalidad de ser oída y vencida en juicio.

- Además, la solidaridad no se presume sino que resulta de la ley o de la voluntad de las partes, según el artículo 1988 del citado código.⁵ Y mientras el deudor solidario puede invocar las excepciones derivadas de la naturaleza de la obligación y las personales, el fiador solamente puede oponer las inherentes a la obligación principal y las propias de la fianza, pero no las personales.⁶

⁴ Cita la tesis de la Tercera Sala: "FIADOR. NO EXISTE SOLIDARIDAD PASIVA CON SU FIADO, EN LA OBLIGACIÓN PRINCIPAL."

⁵ Cita la tesis de la Tercera Sala: "FIADOR Y DEUDOR SOLIDARIO, DIFERENCIA ENTRE LOS (LEGISLACIONES DE MICHOACÁN Y DEL DISTRITO FEDERAL)."

⁶ Invoca la tesis de la Tercera Sala: "DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR LA SUSPENSIÓN, RESPONSABILIDAD DEL FIADOR EN MATERIA DE."

- Así, aunque en el artículo 129 de la Ley de Amparo abrogada, no se prevea expresamente que deba darse intervención al fiador en el incidente de responsabilidad por daños y perjuicios, tal intervención debe tener lugar en atención a la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 constitucional, a fin de que pueda defender sus derechos y oponer excepciones.⁷

12. El **Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito** actual **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito** resolvió el recurso de queja civil *****, con las siguientes características:

13. Dentro del juicio de un juicio (sic) de amparo directo civil, la parte tercero perjudicada promovió incidente de responsabilidad para obtener el pago de daños y perjuicios causados con motivo de la suspensión del acto reclamado, únicamente en contra del quejoso. El incidente fue resuelto en sentencia interlocutoria en la cual se estableció que esa resolución no podría surtir efectos respecto de la compañía afianzadora, por no haberse llamado al incidente.

14. En contra de esa determinación, la parte incidentista interpuso recurso de queja civil, en el cual se acogieron los agravios del recurrente, de acuerdo a lo siguiente:

- La Sala responsable no debió señalar como impedimento para hacer extensiva la condena a la compañía afianzadora, el hecho de no haberse enderezado en su contra la demanda incidental, pues se pierde de vista que al tratarse de una fianza judicial otorgada en relación con un asunto de naturaleza civil, las relaciones entre fiador y fiado se rigen conforme al artículo 2855 del Código Civil Federal, el cual establece que el fiador legal o judicial no puede pedir la excusión de los bienes del deudor principal, lo cual coincide con lo previsto en el artículo 118 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

- Así, si respecto a la fianza judicial son inadmisibles los derechos de orden y excusión, la relación se convierte en una obligación solidaria o principal entre el fiador y el fiado y, por consiguiente, el acreedor puede perseguir

⁷ Cita la tesis de la Segunda Sala (sic): "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO."

en un mismo juicio al deudor y al fiador, o bien, sólo a alguno de ellos, a su elección.

- Por lo cual, si el incidente de responsabilidad fue interpuesto en contra de los fiados para cubrir daños y perjuicios ocasionados por la suspensión del acto reclamado hasta por la suma de la garantía otorgada en el caso, y en el auto de admisión se hizo clara referencia a que el incidente tenía por objeto obtener la ejecución de la fianza otorgada por la compañía afianzadora, el acreedor puede obtener la ejecución de esa fianza aun en contra de dicha fiadora, porque a su elección, dirigió la acción contra una de las partes obligadas solidarias: los fiados.

- De manera que la Sala responsable no debió excluir de la condena a la afianzadora fundándose en el artículo 94 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, porque con ello vulnera lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley de Amparo, que es la regla específica rectora en el caso, y establece el procedimiento a seguir cuando se trata de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorgan con motivo de la suspensión del acto reclamado.⁸

15. Conforme a dicho criterio, se emitió y publicó la siguiente tesis aislada «XII.1o.32 C»:

"AFIANZADORA. NO ES INDISPENSABLE CITARLA DURANTE EL TRÁMITE DEL INCIDENTE DE RESPONSABILIDAD SOBRE DAÑOS Y PERJUICIOS EN AMPARO DIRECTO CIVIL.—La fianza judicial en materia civil se rige conforme a lo dispuesto en el artículo 2855 del Código Civil Federal, que proscribe los derechos de orden y excusión, convirtiéndose la relación en una obligación solidaria o principal entre el fiador y el fiado y, por consiguiente, el acreedor puede perseguir en un mismo juicio al deudor y al fiador, o bien, sólo a alguno de ellos, a su elección, por lo que siendo esa norma aplicable en forma supletoria al juicio de garantías, al promoverse el incidente de responsabilidad sobre daños y perjuicios ocasionados por el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo directo en materia civil, en términos

⁸ Cita las tesis de la Tercera Sala: "FIANZAS, DISTINCIÓN ENTRE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN RELATIVA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 94, REFORMADO, DE LA LEY DE, Y EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE AMPARO." y "AUTONOMÍA DE LA LEY DE AMPARO EN EL INCIDENTE DE RESPONSABILIDAD CIVIL.". Así como de la anterior Primera Sala: "FIANZA JUDICIAL, NATURALEZA DE LA."

del artículo 129 de la Ley de Amparo, el acreedor puede obtener la ejecución de la fianza aun cuando no haya enderezado su acción contra la compañía afianzadora porque, a su elección, dirigió su reclamo contra una de las partes obligadas solidarias, esto es, los fiados, cuya solidaridad pasiva otorga al acreedor el derecho de obtener el pago total de cualquiera de los que la integran, adquiriendo ejecutividad la fianza al actualizarse el supuesto para el que fue otorgada en garantía."⁹

16. Segundo requisito: Punto de toque y diferendo de criterios interpretativos. Esta Primera Sala considera que el segundo requisito también se cumple en el caso, ya que el diferendo en los criterios sostenidos por cada uno de los tribunales radica en que mientras el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estima que la fiadora debe ser llamada al incidente de responsabilidad de daños y perjuicios, pues aunque en la fianza legal o judicial no existen los beneficios de orden y excusión, tal circunstancia no convierte a la obligación del fiador como solidaria, sino que sigue siendo subsidiaria y debe dársele audiencia antes de la emisión de la sentencia que lo vincule al pago de los citados daños y perjuicios a través de la fianza otorgada al efecto.

17. En cambio, el tribunal del Décimo Segundo Circuito estimó que no necesariamente debía llamarse al incidente de responsabilidad a la afianzadora, en atención a que como la fianza otorgada es de carácter legal o judicial donde no operan los beneficios de orden y excusión, la obligación del fiador y del fiado se tornan solidarias y, por tanto, el acreedor puede enderezar la acción contra ambos, o contra cualquiera de ellos, a su elección; adquiriendo ejecutividad la fianza, al actualizarse el supuesto para el que fue otorgada en garantía.

18. Esto es, para el tribunal denunciante siempre debe llamarse a la afianzadora al incidente de responsabilidad, a fin de que se le confiera garantía de audiencia y pueda vincularse en la sentencia condenatoria que haga efectiva la fianza otorgada; en tanto que para el tribunal del Décimo Segundo Circuito no es forzoso llamar a la afianzadora en el incidente donde se dicte sentencia que la vincule al pago de la fianza otorgada por ella para garantizar los daños y perjuicios con motivo de la suspensión.

⁹ Novena Época, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 1028.

19. No obsta para la existencia de la contradicción el hecho de que uno de los criterios contendientes haya tenido lugar en el marco de un juicio de amparo indirecto, y el otro, en uno de amparo directo, pues la Ley de Amparo establece la misma regulación en torno a la previsión del incidente de responsabilidad para hacer efectiva la garantía otorgada, a fin de que surta efectos la medida cautelar de la suspensión del acto reclamado; sin hacer distingo alguno en cuanto a la clase de juicio de amparo en que tal medida tuvo lugar.

20. **Tercer requisito: Que pueda formularse una pregunta o cuestionamiento a resolver.** Este requisito también se cumple, pues advertido el punto de conflicto entre los criterios contendientes, cabe la pregunta: ¿La afianzadora debe ser llamada al incidente de responsabilidad de los daños y perjuicios derivados de la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo?

VI. Estudio

21. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de que la fiadora o afianzadora debe ser llamada al incidente de responsabilidad sobre daños y perjuicios derivados de la suspensión del acto reclamado como coadyuvante de su fiado (quejoso), a fin de que se encuentre en condiciones de hacer valer las excepciones que tenga a su favor y le vincule o pare perjuicio la sentencia interlocutoria que condene al resarcimiento de los daños y perjuicios con la garantía otorgada, cuando ésta consiste en una fianza. Dicha conclusión se deriva de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley de Amparo abrogada, en relación con las disposiciones reguladoras del contrato de fianza, principalmente los artículos 2794, 2795, 2812 y 2855 del Código Civil Federal.

22. En efecto, en dicha Ley de Amparo se prevé como medida cautelar del juicio de amparo a la suspensión del acto reclamado, que consiste esencialmente en impedir los efectos del acto de autoridad, a fin de conservar la materia del juicio de amparo, y evitar al quejoso los perjuicios derivados del tiempo necesario para la tramitación del juicio.

23. Como ocurre con toda providencia cautelar y hecha excepción de los casos expresamente establecidos en la ley, ante la posibilidad de que con su otorgamiento puedan ocasionarse daños o perjuicios a tercero, se impone al solicitante-quejoso la condición de exhibir una garantía bastante para reparar

el daño e indemnizar los perjuicios que se causen, para el supuesto de que no obtenga sentencia favorable en el juicio de amparo (artículo 125). Asimismo, es factible dejar sin efecto la medida cautelar de la suspensión si el tercero da, a su vez, una contragarantía o caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo (artículo 126). En ambos casos, el órgano jurisdiccional que concede la suspensión fija el importe de la garantía o contragarantía que deba otorgarse (artículos 128 y 173, segundo párrafo); importe que puede ser materia de ampliación e impugnación a través del recurso de queja, en cuanto la garantía o la contragarantía deben cumplir la condición de ser bastantes o suficientes para satisfacer los fines para los que se decretan.

24. Así, llegado el caso de que se actualicen los supuestos para los cuales se exhibió la garantía o la contragarantía, la ley prevé como vía para hacer efectiva dicha responsabilidad, la promoción de un incidente, que debe promoverse dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo, o, de lo contrario, se procede a la devolución o cancelación de la citada garantía o contragarantía, sin perjuicio de que pueda exigirse dicha responsabilidad ante las autoridades del orden común (artículo 129).

25. Ahora bien, la garantía o la contragarantía pueden consistir en cualquiera de las formas permitidas por la ley, como la exhibición de una cantidad de dinero a través de un billete de depósito, una prenda, una hipoteca, o una fianza.

26. La fianza es un contrato por el cual una persona se compromete con el acreedor a pagar por el deudor, si éste no lo hace (artículo 2794 del Código Civil Federal), y puede ser legal, judicial, convencional, gratuita o a título oneroso (artículo 2795 del mismo código).

27. Por ese contrato, el fiador se obliga hasta por la misma suma que lo está el obligado principal, o a menos, pero no a más (artículo 2799).

28. En ese sentido, nacen para el fiador derechos y obligaciones hacia el acreedor y hacia su fiado u obligado principal.

29. Como el fiador se obliga o compromete al pago que corresponde al deudor, aquél tiene derecho de oponer todas las excepciones inherentes a la

obligación principal, mas no las personales del deudor (artículo 2813), como podrían ser las de prescripción, nulidad, rescisión de la obligación, entre otras. Asimismo, podría oponer excepciones derivadas de su condición de fiador, por ejemplo, que viniere en estado de insolvencia sin que se le haya reemplazado (artículos 2804 y 2805), que le asiste el derecho de orden y excusión, la extinción de la fianza, etcétera.

30. Al respecto, se tiene en cuenta que ordinariamente el fiador tiene a su favor los beneficios de orden y excusión, que consisten en que el acreedor debe compeler, en primer lugar, al deudor y aplicar todo el valor libre de los bienes de éste al pago de la obligación (artículos 2814 y 2815), siempre y cuando se cumplan las condiciones previstas en la ley (artículo 2817).

31. Sin embargo, tales beneficios no asisten al fiador en el caso de una fianza legal o judicial, en términos del artículo 2855 del Código Civil Federal; condición en la que puede ubicarse la fianza que se otorgue como garantía para que surta efectos la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo; o la contragarantía para que dicha garantía deje de surtir efectos.

32. En tal caso, cuando no se tienen los beneficios de orden y excusión, el acreedor puede reclamar la deuda tanto al obligado principal como al fiador, y si sólo se sigue contra este último, el fiador puede denunciar el pleito al deudor para que rinda las pruebas que crea convenientes y, aunque éste no salga al juicio, le perjudicará la sentencia que se pronuncie contra el fiador (artículos 2822 y 2823).

33. De igual forma, la ley dispone que el fiador que paga se subroga en todos los derechos que el acreedor tenía contra el deudor (artículo 2830).

VII. Decisión

34. De lo expuesto puede determinarse que si la garantía o la contragarantía que se exhibe en el contexto de la suspensión del acto reclamado en un juicio de amparo, tiene lugar en forma de fianza, surgen para el fiador o compañía afianzadora que expidió la fianza respectiva, obligaciones o compromisos frente a la persona en cuyo favor se otorgaron, sea el tercero o el quejoso, respectivamente. La principal de ellas, pagar por el obligado a la garantía o contragarantía (quejoso o tercero, respectivamente), si éste no lo hace.

35. Esto es, mediante la fianza por el importe fijado por la autoridad de amparo, queda garantizada la satisfacción de los daños y perjuicios que puedan

ocasionarse al tercero con la suspensión del acto reclamado, en el supuesto de que el quejoso no haya obtenido sentencia favorable (garantía), o en su caso, los daños y perjuicios ocasionados al quejoso cuando se dejó sin efectos la suspensión del acto reclamado y, en cambio, sí se otorgó la protección constitucional en la sentencia definitiva (contragarantía). En los respectivos casos, la fiadora o afianzadora queda obligada al pago de los citados daños y perjuicios, hasta por el importe por el cual fue expedida la fianza.

36. De igual forma, con motivo de esa fianza dada como garantía o contragarantía en la suspensión del acto reclamado, surgen para la fiadora o afianzadora los efectos y derechos que le reconoce la ley en el contexto del contrato de fianza; del que se han señalado algunos aspectos.

37. Ahora, el objeto del incidente de responsabilidad es hacer efectiva la que proviene de la garantía o de la contragarantía otorgada en el juicio de amparo, por lo que tiene como sujeto pasivo al que las exhibió, es decir, al que solicitó la medida cautelar de suspensión (quejoso), o al que dio contragarantía para que la citada medida no surtiera sus efectos (tercero).

38. Si la garantía o la contragarantía consiste en fianza, el objeto del incidente buscará satisfacerse con ella y, en ese sentido, necesariamente estarán involucrados los derechos y obligaciones asumidos por la fiadora o afianzadora respecto de su fiado. Esto hace necesario llamarla a ese procedimiento para que coadyuve con este último con la oposición de excepciones relativas a la obligación, o las que le correspondan en su carácter de fiadora, como, por ejemplo, las concernientes a que no se generaron los daños y perjuicios alegados por el incidentista, o si éstos lo son en menor medida que la exigida, o si ya se hizo el pago por la fiadora o por el fiado, si la fianza ya fue devuelta o cancelada, entre otras; así como para que esté en condiciones de exhibir las pruebas que apoyen tales excepciones y producir sus alegatos.

39. En otras palabras, es preciso dar a la fiadora o afianzadora garantía de audiencia en el incidente de responsabilidad por daños y perjuicios con motivo de la suspensión, para que válidamente pueda dictarse sentencia en el incidente por el que quede vinculada al pago de los daños y perjuicios.

40. Al respecto, se tiene en cuenta que la garantía de audiencia se encuentra consagrada en el artículo 14 constitucional, en cuanto a que nadie puede 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.

41. En ese sentido, antes de ser condenado o vinculado a una sentencia condenatoria, es preciso haber sido oído y vencido en el proceso judicial respectivo.

42. No obsta para lo anterior que en la fianza judicial o legal no operen los beneficios de orden y excusión, pues tal circunstancia da lugar a que no sea forzoso reclamar, en primer lugar, el pago al obligado principal o fiado y aplicar el valor de los bienes de éste, sino que pueda demandarse directamente al fiador o a ambos simultáneamente. En cualquier caso, es precisa la previa audiencia para que pueda recaer una sentencia condenatoria en contra de quien se promueva; tan es así, que la ley prevé como necesario denunciar el pleito al deudor principal para que la sentencia pueda pararle perjuicio, cuando el acreedor decide demandar solamente al fiador (artículo 2823 del Código Civil Federal).

43. Esto es, la ausencia de los beneficios de orden y excusión no significa que pueda demandarse exclusivamente al fiado o deudor principal, y que, sin embargo, la sentencia pueda válidamente vincular o parar perjuicio al fiador. Obrar de ese modo contraviene la garantía de audiencia en perjuicio de este último. Por tanto, en respeto a tal garantía, resulta necesario llamar al proceso a dicha fiadora o afianzadora para que tenga oportunidad de defensa y válidamente pueda vincularla (sic) la sentencia condenatoria que eventualmente se dicte.

44. De ahí que se sostenga la necesidad de llamar al incidente de responsabilidad a la fiadora o afianzadora, como coadyuvante del fiado o demandado incidental, para que la sentencia incidental le pare perjuicio y se haga efectiva la fianza.

45. En tales condiciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente:

INCIDENTE DE RESPONSABILIDAD DE DAÑOS Y PERJUICIOS DERIVADO DE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO EN UN JUICIO DE AMPARO. CUANDO LA GARANTÍA O LA CONTRAGARANTÍA SE HAYA PRESTADO A TRAVÉS DE UNA FIANZA, DEBE LLAMARSE A LA AFIANZADORA PARA QUE LE VINCULE LA SENTENCIA RESPECTIVA. En términos de lo establecido en los artículos 125, 126 y 129 de la Ley de Amparo abrogada, 2794, 2795, 2812

y 2855 del Código Civil Federal, en relación con el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando con motivo de la suspensión del acto reclamado se preste garantía o contragarantía a través de una fianza, resulta necesario que en el incidente por el que se hace efectiva la responsabilidad proveniente de ellas, se llame a la afianzadora a efecto de que coadyuve con su fiado, sea éste el quejoso, en el caso de la garantía, o el tercero interesado, en el caso de la contragarantía, y válidamente pueda quedar vinculado a la sentencia condenatoria que eventualmente llegue a dictarse. Lo anterior, porque en atención al derecho de audiencia previsto en la citada norma constitucional, sólo quien ha sido oído previamente puede resultar vinculado a una sentencia y en el caso del citado procedimiento incidental, donde se pretende hacer efectiva la fianza dada como garantía o contragarantía y, por tanto, vincular a la afianzadora al pago, es preciso antes darle oportunidad de oponer las excepciones que tenga a su favor relativas a la obligación, o las que le correspondan en su carácter de fiadora, exhibir las pruebas que apoyen tales excepciones y expresar alegatos. No obsta para lo anterior el hecho de que en la fianza judicial o legal no operen los beneficios de orden y excusión, pues esa circunstancia solamente da lugar a que el acreedor pueda reclamar la obligación directamente al fiador o a éste simultáneamente con el fiado, pero no que pueda demandarse sólo al fiado o deudor principal, y que, sin embargo, la sentencia pueda vincular o parar perjuicio al fiador, ya que obrar de este último modo contraviene la garantía de audiencia en perjuicio de la afianzadora, de ahí la necesidad de su llamamiento al incidente de responsabilidad para que la fianza pueda hacerse efectiva.

46. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Esta Sala es incompetente para conocer de la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Octavo, el Décimo Primero y el Décimo Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Remítase la denuncia correspondiente al Pleno en Materia Civil del Primer Circuito, para los efectos legales conducentes.

TERCERO.—Esta Primera Sala es competente para resolver la contradicción de tesis entre el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el entonces Primer Tribunal Colegiado del Décimo Segundo Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Segundo Circuito.

CUARTO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

QUINTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

SEXTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia sustentada en esta resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita 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 unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente), hizo suyo el asunto el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 123/2017 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 290.

Las tesis de jurisprudencia de rubros: "AUDIENCIA, GARANTÍA DE. DEBE RESPETARSE AUNQUE LA LEY EN QUE SE FUNDE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA NO PREVEA EL PROCEDIMIENTO PARA TAL EFECTO.", "FIANZAS, DISTINCIÓN ENTRE EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN RELATIVA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 94, REFORMADO, DE LA LEY DE, Y EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE AMPARO.", "AUTONOMÍA DE LA LEY DE AMPARO EN EL INCIDENTE DE RESPONSABILIDAD CIVIL.", "FIADOR Y DEUDOR SOLIDARIO, DIFERENCIA ENTRE LOS (LEGISLACIONES DE MICHOACÁN Y DEL DISTRITO FEDERAL).", "DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS POR LA SUSPENSIÓN, RESPONSABILIDAD DEL FIADOR EN MATERIA DE.", "FIANZA JUDICIAL, NATURALEZA DE LA." y "FIADOR. NO EXISTE SOLIDARIDAD PASIVA CON SU FIADO, EN LA OBLIGACIÓN PRINCIPAL." citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 205-216, Séptima Parte, página 293, Sexta Época, Volumen CXVII, Cuarta Parte, página 37, Volumen X, Cuarta Parte, página 61, y Volumen V, Cuarta Parte, página 77, y Quinta Época, Tomo CX, Número 3, página 681 y Tomo XCII, Número 3, página 702, así como en el *Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000*, Sexta Época, Tomo IV, Civil, P.R. SCJN, tesis 223, página 144, respectivamente.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DEBE APLICARSE LA LEY DE AMPARO VIGENTE.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 100/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO, Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 29 DE NOVIEMBRE DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS EN CUANTO AL FONDO, DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.

II. Competencia

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a 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 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 distinto Circuito, y el tema de fondo corresponde a la materia penal.

III. Legitimación

10. La presente denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, porque fue formulada por los Magistrados integrantes de uno de los órganos jurisdiccionales contendientes, en el caso, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, quien resolvió el incidente en revisión *****. Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ así

³ "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:

como 226, fracción II,⁴ y 227, fracción II,⁵ de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

IV. Existencia de la contradicción

11. Ahora bien, la primer interrogante que es necesario formular es la siguiente:

¿Existe contradicción en los criterios asumidos por los órganos jurisdiccionales contendientes?

12. La respuesta es en sentido **afirmativo**, ya que el presente asunto cumple con los requisitos de existencia de las contradicciones de tesis que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado, y que son los siguientes:⁶

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través

"...
"XIII. ...

"Cuando los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, los Plenos de Circuito en Materia Especializada de un mismo Circuito o los Tribunales Colegiados de un mismo Circuito con diferente especialización sustenten tesis contradictorias al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos de Circuito, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno o la Sala respectiva, decida la tesis que deberá prevalecer."

⁴ "Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

⁵ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a las 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 Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

⁶ Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, visible en la página 122 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."

de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

13. **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 aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se desprende de las resoluciones emitidas por los órganos colegiados que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación:

14. **El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, en sesión correspondiente al veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, resolvió el incidente en revisión ***** interpuesto por el autorizado de la parte tercero interesada contra la resolución interlocutoria dictada en audiencia incidental de siete de septiembre de dos mil dieciséis, emitida por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Yucatán con residencia en Mérida, en el incidente de suspensión relativo al juicio de amparo indirecto *****.

15. En la demanda de amparo el quejoso Ermilo Javier Castilla Roche identificó como autoridad responsable al Juez Segundo Penal del Primer Departamento Judicial del Estado de Yucatán. Asimismo, el acto reclamado fue el auto de formal prisión dictado en su contra por la probable responsabilidad en la comisión de los delitos de falsificación de documentos en general, en su modalidad de uso de documento falso y el diverso de fraude, ello en la causa penal *****.

16. Por acuerdo de treinta y uno de agosto de dos mil dieciséis, el Juez de Control constitucional ordenó tramitar por cuerda separada el incidente

de suspensión solicitado, y el siete de septiembre siguiente dictó resolución interlocutoria en la que, con fundamento en los artículos 128, 139 y 163 de la Ley de Amparo vigente, concedió la suspensión definitiva al quejoso para el efecto de que quedara a disposición de la autoridad judicial identificada como responsable para la continuación del procedimiento respectivo, y a disposición de la Juez de amparo por lo que se refiere a su libertad personal.

17. Inconforme con tal determinación, la tercera interesada Margarita del Pilar Ponce Díaz, por conducto de su autorizado, interpuso recurso de revisión dado que consideró que el auto de formal prisión emitido contra el quejoso y la orden de reaprehensión se dictaron de conformidad con el Código de Procedimientos Penales del Estado de Yucatán y con motivo de ello el incidente de suspensión debió tramitarse de conformidad con la Ley de Amparo abrogada, pues considera que es incorrecta la interpretación que el juzgador de amparo hizo del contenido de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis.

18. De dicho recurso tocó conocer al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, quien en sesión correspondiente al veintitrés de febrero de dos mil diecisiete, confirmó la interlocutoria recurrida y, por tanto, se concedió al impetrante la suspensión definitiva que solicitó. Lo anterior, al considerar que los agravios hechos valer por la recurrente resultaron infundados.

19. Para arribar a esa conclusión, los integrantes del Tribunal Colegiado en comento realizaron una interpretación armónica y sistemática de los artículos cuarto transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, mediante el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁷ así como de los artículos transitorios primero, segundo y décimo del diverso decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, mediante el que, entre otros, se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸

⁷ "Cuarto. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto."

⁸ "Primero. La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. Se abroga la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en la presente ley."

20. Asimismo, destacó que en términos de la ejecutoria que resolvió la contradicción de tesis 75/2014,⁹ esta Primera Sala determinó, en ese momento, que en las entidades en las que no había entrado en vigor el sistema de justicia penal acusatorio, por disposición expresa para la tramitación de la medida cautelar, debía aplicarse la normatividad prevista en la Ley de Amparo abrogada.

21. Empero, puntualizó que en virtud de que el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, expresamente derogó el artículo décimo transitorio de la Ley de Amparo en vigor, se sigue que el trámite y resolución del incidente de suspensión en el amparo en materia penal, deben regirse conforme a las disposiciones de la legislación de la materia vigente.

22. Concluyó así porque a su parecer no se contraviene el principio de irretroactividad de la ley, puesto que la figura de la suspensión del acto reclamado es de naturaleza adjetiva o procesal, no sustantiva.

23. Agregó, que al tratarse de una norma procesal no opera la aplicación retroactiva ya que en la sustanciación de un juicio debe atenderse a la legislación respectiva vigente en cada una de las etapas en que se desarrolla la secuela de actos concatenados.

24. Es por ello que en el caso concreto deben aplicarse las disposiciones vigentes en el momento en que se dictó la resolución incidental y no las que estaban vigentes cuando ocurrieron los hechos que dieron origen al proceso penal del que emana el auto de formal prisión que constituye el acto reclamado, en el juicio de amparo del que derivó la incidencia relativa.

25. Para respaldar sus argumentos, se apoyó en la tesis de rubro: "RETRO- ACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL."

"Décimo. Las referencias que la presente ley realice al concepto de 'auto de vinculación a proceso' le serán aplicables a los autos de formal prisión emitidos en aquellos órdenes normativos en que aún no hayan entrado en vigor en cumplimiento de los artículos transitorios del decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008."

⁹ Que dio génesis a la jurisprudencia 1a./J. 32/2015, de rubro: "SUSPENSIÓN EN EL AMPARO EN MATERIA PENAL. EL TRÁMITE Y LA RESOLUCIÓN DEL INCIDENTE RELATIVO EN LOS CASOS EN DONDE NO HAYA ENTRADO EN VIGOR EL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL ACUSATORIO, DEBERÁN REGIRSE CONFORME A LA LEY DE AMPARO ABROGADA."

26. Es por ello que compartió el criterio del Juez de control constitucional al conceder al quejoso Ermilo Javier Castilla Roche la suspensión del acto reclamado en términos de los artículos 163 y 166 de la Ley de Amparo vigente.¹⁰

27. En ese contexto, al no advertir deficiencia alguna que suplir, confirmó la sentencia interlocutoria recurrida.

28. Por su parte, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, emitió las siguientes determinaciones:

29. **Recurso de queja *****.**

Dicho recurso tiene su origen en el amparo promovido por Marco Antonio Barrón Ávila contra el auto de formal prisión de diez de marzo de dos mil dieciséis, emitido por el Juez Sexto Militar adscrito a la Primera Región Militar en la causa penal ***** por los delitos de robo y uso indebido de siglas.

De la demanda correspondió conocer a la Juez Décimo Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y mediante auto de

¹⁰ "Artículo 163. Cuando el amparo se pida contra actos que afecten la libertad personal dentro de un procedimiento del orden penal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de esta ley, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional que conozca del amparo, sólo en lo que se refiere a dicha libertad, pero a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, para la continuación del procedimiento."

"Artículo 166. Cuando se trate de orden de aprehensión o reaprehensión o de medida cautelar que implique privación de la libertad, dictadas por autoridad competente, se estará a lo siguiente:

"I. Si se trata de delitos de prisión preventiva oficiosa a que se refiere el artículo 19 constitucional, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del órgano jurisdiccional de amparo en el lugar que éste señale únicamente en lo que se refiere a su libertad, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer el procedimiento penal para los efectos de su continuación;

"II. Si se trata de delitos que no impliquen prisión preventiva oficiosa, la suspensión producirá el efecto de que el quejoso no sea detenido, bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional de amparo estime necesarias a fin de que no evada la acción de la justicia y se presente al proceso penal para los efectos de su continuación y pueda ser devuelto a la autoridad responsable en caso de que no obtenga la protección de la Justicia Federal.

"Cuando el quejoso ya se encuentre materialmente detenido por orden de autoridad competente y el Ministerio Público que interviene en el procedimiento penal solicite al Juez la prisión preventiva porque considere que otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección a 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, y el Juez del proceso penal acuerde la prisión preventiva, el efecto de la suspensión sólo será el establecido en la fracción I de este artículo.

"Si el quejoso incumple las medidas de aseguramiento o las obligaciones derivadas del procedimiento penal, la suspensión será revocada con la sola comunicación de la autoridad responsable.

"En el caso de órdenes o medidas de protección impuestas en cualquiera de las etapas de un procedimiento penal se estará a lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 128."

siete de julio de dos mil dieciséis, concedió la suspensión provisional con fundamento en los artículos 128, 136, 139 y 163 de la Ley de Amparo vigente, para el efecto de que el quejoso quedara a su disposición en cuanto a su libertad personal se refiere y de la autoridad judicial responsable para la continuación del procedimiento.

Inconforme con tal determinación, el quejoso promovió el recurso en comentario.

Al respecto, el Tribunal Colegiado del conocimiento estimó que los agravios expuestos por el recurrente resultaban fundados pero insuficientes.

Lo fundado se hizo consistir en que el juzgador de control constitucional soslayó que el acto reclamado se emitió en un procedimiento penal seguido bajo el sistema mixto y, por ende, debió aplicar la normatividad de amparo abrogada.

En efecto, arribó a ese convencimiento, en virtud de las consideraciones expuestas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 75/2014 de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 32/2015 (10a.), por lo que de la interpretación sistemática y teleológica de los artículos primero, segundo y décimo transitorios de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, tratándose del trámite y la resolución de un incidente de suspensión en materia penal, en los casos donde no haya entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, por disposición expresa del párrafo segundo del artículo décimo transitorio citado, deben aplicarse las disposiciones previstas en la Ley de Amparo abrogada en todo lo concerniente a la tramitación y resolución de dicha medida cautelar.

Asimismo, indicó que no es válido establecer que la "parte general" fuera regulada por la nueva Ley de Amparo y la relativa específicamente a la "suspensión en materia penal" por la abrogada, pues la aplicación simultánea de ambas legislaciones en un caso concreto, derivaría en la generación de inseguridad jurídica para las partes.

Es por ello que, dado que el proceso penal instaurado contra el quejoso y en específico el auto de formal prisión combatido, no se dictó conforme a las disposiciones del nuevo sistema penal acusatorio, la juzgadora de control constitucional debió aplicar la Ley de Amparo abrogada.

Agregó que tampoco debe considerarse el contenido del artículo 19 constitucional en su texto posterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, pues en términos del cuarto transitorio de dicha reforma, los pro-

cedimientos penales iniciados con anterioridad al nuevo sistema penal, deben concluirse con base en las disposiciones legales vigentes en ese momento.

Además, se dijo que la circunstancia de que se derogara el décimo transitorio de la Ley de Amparo en vigor no constituye una circunstancia que favorezca la pretensión del quejoso, en cuanto a que se ordene su libertad con motivo de la suspensión.

Esto es así, porque tal derogación se entiende en el marco de la entrada en vigor en su totalidad del nuevo sistema penal procesal acusatorio, máxime que de conformidad con el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, enfáticamente se estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este sistema, serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad.

Es por ello que aun cuando a partir del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, entró en vigor en todo el territorio nacional el sistema procesal penal acusatorio, no significa que a los asuntos ya iniciados deban aplicárseles las disposiciones concebidas bajo el nuevo paradigma procesal penal, pues tal aplicación está sujeta al presupuesto elemental relativo a que la tramitación del asunto se haya iniciado bajo el nuevo sistema de justicia penal.

Con base en esa línea argumentativa, concluyó el órgano colegiado que para resolver sobre la suspensión del acto reclamado de naturaleza penal, es indispensable verificar la legislación bajo la cual se inició la causa de la que emana dicho acto, porque será esta circunstancia la que determine si es la Ley de Amparo en vigor o la abrogada, la que se observará, ya que no deben aplicarse disposiciones creadas para un sistema que se rige por determinados principios, a un asunto iniciado bajo la vigencia de otro sistema, cuyos postulados son distintos.

30. **Recurso de queja** *****.

Tal medio de impugnación encuentra su origen en la demanda de amparo que promovieron ***** y ***** contra diversas omisiones del fiscal y del agente del Ministerio Público, ambos adscritos a la Unidad Especializada de Investigación de Delitos contra la Salud de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, al no dar respuesta a múltiples escritos que los impetrantes promovieron dentro de la averiguación previa *****.

Por razón de turno correspondió conocer de la misma al Juez Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, quien la registró con el consecutivo ***** y ordenó la apertura del cuaderno incidental en el que el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, negó la suspensión provisional. En desacuerdo con esa determinación los quejosos promovieron el recurso de queja de referencia.

Analizados los agravios hechos valer, el Tribunal Colegiado estimó que los mismos resultaron idóneos para declarar fundada la queja.

Precisó que en atención a la naturaleza de los actos combatidos, el Juez no consideró que lo que también se reclama con las omisiones atribuidas a las autoridades ministeriales, es un acceso a la justicia por medio de sus defensores, puesto que los impetrantes están privados de la libertad.

Establecido lo anterior, indicó que el Juez de amparo fundó su determinación en los artículos 125, 128, 136 y 139 de la Ley de Amparo en vigor, lo cual el órgano colegiado estimó incorrecto, porque el acto reclamado se emitió en una averiguación previa, esto es, en un procedimiento penal seguido bajo el sistema penal mixto y, por tanto, debió aplicar la normatividad de amparo de mil novecientos treinta y seis.

En efecto, arribó a ese convencimiento en virtud de las consideraciones expuestas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 75/2014 de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 32/2015 (10a.), por lo que de la interpretación sistemática y teleológica de los artículos primero, segundo y décimo transitorios de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, tratándose del trámite y la resolución de un incidente de suspensión en materia penal, en los casos donde no haya entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, por disposición expresa del párrafo segundo del artículo décimo transitorio citado, deben aplicarse las disposiciones previstas en la Ley de Amparo abrogada, en todo lo concerniente a la tramitación y resolución de dicha medida cautelar.

Ello, dado que no es válido sostener que la parte general sea regulada por la nueva Ley de Amparo y la relativa a la suspensión en materia penal por la ley abrogada, en virtud de que la aplicación de dos legislaciones en un caso concreto generaría inseguridad jurídica a las partes.

Consecuentemente, si los actos reclamados por los quejosos no son contrarios a las disposiciones del sistema penal acusatorio, es claro que al resolver sobre la medida cautelar se debe atender a la Ley de Amparo abrogada.

Asimismo, indicó que no soslaya que el dieciocho de junio de dos mil dieciséis, entró en vigor en todo el territorio nacional el sistema procesal penal acusatorio, pero reitera que en el caso concreto debe atenderse a la legislación bajo la cual se inició la causa de la que emanan los actos controvertidos, es por ello que, no deben aplicarse disposiciones creadas para un sistema que se rige por determinados principios a un asunto iniciado bajo la vigencia de otro sistema, cuyos postulados son indiscutiblemente distintos.

Bajo esas consideraciones, concluyó que se debió conceder la medida cautelar para el efecto de que la averiguación previa no se paralice, sino que continúe con las diligencias necesarias hasta su culminación y previo a su determinación esperar que se decida la suspensión definitiva.

31. Incidente de suspensión (revisión) *****.

La correspondiente demanda de amparo la promovió el quejoso Miguel Ángel Chischistz Rodríguez o Miguel Ángel Cheschistz Rodríguez, quien identificó como actos reclamados las órdenes de localización, presentación o aprehensión libradas en su contra, así como su ejecución, actos que atribuyó al Juez Sexagésimo Segundo Penal, procurador general de Justicia y jefe general de la Policía de Investigación dependiente del referido procurador, todas autoridades de la Ciudad de México.

De la misma correspondió el conocimiento a la Juez Noveno de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, quien ordenó su registro con el número *****. En audiencia incidental de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, negó y concedió la suspensión definitiva.

Disconforme con esa resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, al resolver el Tribunal Colegiado de referencia, consideró que los conceptos de agravio hechos valer devienen inoperantes e infundados.

Previamente se destacó que el Juez Sexagésimo Segundo Penal por Ministerio de Ley y el director general de Investigación Criminal en Fiscalías Centrales en ausencia del jefe general de la Policía de Investigación de la Procuraduría General de Justicia, ambas de la Ciudad de México, aceptaron la emisión y ejecución, respectivamente de la orden de aprehensión dictada el veintiocho de julio de dos mil dieciséis, en la causa penal ***** , por la probable responsabilidad de Miguel Ángel Chischistz Rodríguez o Miguel Ángel Cheschistz Rodríguez, en la comisión del delito de fraude procesal, considerado grave.

Ante ello, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 124 y 136 de la Ley de Amparo abrogada, concedió la suspensión definitiva para el efecto

de que una vez que el quejoso sea aprehendido, quede a disposición de la Juez de Distrito, en lo que se refiere a su libertad personal en el lugar en que sea recluido y a la disposición del Juez del proceso para la continuación de éste.

Determinación que el cuerpo colegiado estimó acertada, entre otras cosas, porque no es posible aplicar el contenido del artículo 19 constitucional en su texto posterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, en atención a que en el cuarto transitorio de dicha reforma claramente se dispuso que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema procesal penal acusatorio, previsto en los artículos 16, párrafos segundo y décimo tercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto, 19, 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

Abundó, que acorde con el segundo párrafo del transitorio segundo del decreto por el que se reformó la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, la suspensión se regirá conforme a la ley de la materia abrogada, en virtud de que en la demanda de amparo no se advirtió que los actos reclamados se emitieran conforme al nuevo sistema procesal penal acusatorio.

Así, concluyó que el acto reclamado no se emitió con base en las disposiciones de ese nuevo sistema, por lo que los normativos constitucionales que lo rigen y que, en su caso deben observarse, son los vigentes antes de la reforma de dos mil ocho.

32. Incidente de suspensión (revisión) ***.**

Óscar Colín Guadarrama promovió demanda de amparo de la que correspondió conocer al Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y lo registró bajo el consecutivo *****. Señaló como autoridades responsables a los Jueces Primero, Segundo, Tercero, Quinto y Sexto, todos de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México, así como los Jueces Primero, Segundo, Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto, todos de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca, procuradora general de la República, titular de la Policía Federal Ministerial y director general de Mandamientos Ministeriales y Judiciales, ambos de la Procuraduría General de la República. Asimismo, como actos reclamados señaló la orden de aprehensión o reaprehensión y su ejecución.

El uno de agosto de dos mil dieciséis, el Juez de Distrito concedió la suspensión provisional. El día once siguiente celebró la audiencia incidental y emitió la resolución recurrida, en la que por una parte, negó al quejoso la

suspensión definitiva solicitada, respecto de los actos atribuidos a los Jueces Primero, Segundo, Tercero, Quinto y Sexto, todos de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México; Jueces Primero a Cuarto y Sexto, todos de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México y procuradora general de la República. Asimismo, concedió al impetrante la suspensión definitiva respecto de los actos reclamados al Juez Quinto de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México, titular de la Policía Federal Ministerial y director general de Mandamientos Ministeriales y Judiciales de la Procuraduría General de la República.

En desacuerdo con esa resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión.

El Tribunal Colegiado determinó que los agravios son parcialmente fundados pero insuficientes para revocar o modificar la resolución recurrida.

Para arribar a esa conclusión, el tribunal de control constitucional destacó que en la determinación combatida se especificó que el acto reclamado se hizo consistir en la orden de aprehensión de ocho de octubre de dos mil catorce, emitida en la causa penal *****, en la que el veintidós de junio de ese año, se dictó auto de formal prisión, por los delitos de defraudación fiscal equiparada, previsto en el artículo 109, fracción II, sancionado en el numeral 108, fracción III, del Código Fiscal de la Federación vigente en la época de los hechos (dos mil nueve), agravado en términos del inciso e) del referido ordinal 108, y defraudación fiscal equiparada, previsto en el dispositivo 109, fracción I, sancionado en el artículo 108, fracción III, del ordenamiento legal antes invocado, y su ejecución.

Ahora bien, se destacó que para otorgar la medida cautelar el Juez de amparo respaldó el sentido de su fallo en los artículos 125, 128, 138, 140, 144 y 146 de la Ley de Amparo en vigor, para el único efecto de que el quejoso quedara a su disposición en cuanto a su libertad personal se refiere, en el lugar donde fuera recluido y a disposición del Juez de la causa para la continuación del procedimiento que se le instruye.

Respecto de ello, el Tribunal Colegiado consideró que fue incorrecta la determinación del Juez de amparo, en virtud de que debió atender a que el acto reclamado se emitió en un procedimiento penal seguido bajo el sistema procesal mixto, por lo que debió aplicar la normatividad de la Ley de Amparo abrogada.

En efecto, arribó a ese convencimiento con base en las consideraciones expuestas por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 75/2014 y que derivó en la juris-

prudencia 1a./J. 32/2015 (10a.), por lo que de la interpretación sistemática y teleológica de los artículos primero, segundo y décimo transitorios de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, tratándose del trámite y la resolución de un incidente de suspensión en materia penal, en los casos donde no haya entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, por disposición expresa del párrafo segundo del artículo décimo transitorio citado, deben aplicarse las disposiciones previstas en la Ley de Amparo abrogada en todo lo concerniente a la tramitación y resolución de dicha medida cautelar.

Asimismo, se precisó que no es válido establecer que la "parte general" fuera regulada por la nueva Ley de Amparo y la relativa específicamente a la "suspensión en materia penal" por la legislación abrogada, pues la aplicación simultánea de ambas legislaciones en un caso concreto, derivaría en la generación de inseguridad jurídica para las partes; por ello, dado que el proceso penal instaurado contra el quejoso y en específico la orden de reaprehensión combatida, no se dictó conforme a las disposiciones del nuevo sistema penal acusatorio, el juzgador de control constitucional debió aplicar la Ley de Amparo abrogada.

Agregó que tampoco debe considerarse el contenido del artículo 19 constitucional en su texto posterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho, pues en términos del cuarto transitorio de dicha reforma, los procedimientos penales iniciados con anterioridad al nuevo sistema penal, deben concluirse con base en las disposiciones legales vigentes en ese momento.

Asimismo, indicó que la circunstancia de que se derogara el décimo transitorio de la Ley de Amparo en vigor, no constituye una circunstancia que favorezca la pretensión del quejoso, en cuanto a que se ordene su libertad con motivo de la suspensión.

Esto es así, porque tal derogación se entiende en el marco de la entrada en vigor en su totalidad del nuevo sistema penal procesal acusatorio, máxime que de conformidad con el artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho, enfáticamente se estableció que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este sistema serían concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad.

Es por ello, que aun cuando a partir del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, entró en vigor en todo el territorio nacional el sistema procesal penal acusatorio, no significa que a los asuntos ya iniciados deban aplicárseles las disposiciones concebidas bajo el nuevo paradigma procesal penal, pues tal aplicación está sujeta al presupuesto elemental relativo a que la tramitación del asunto se haya iniciado bajo el nuevo sistema de justicia penal.

Con base en esa línea argumentativa, concluyeron que para resolver sobre la suspensión del acto reclamado de naturaleza penal, es indispensable verificar la legislación bajo la cual se inició la causa de la que emana dicho acto, porque será esta circunstancia la que determine si es la Ley de Amparo en vigor o la abrogada, la que se observará, ya que no deben aplicarse disposiciones creadas para un sistema que se rige por determinados principios a un asunto iniciado bajo la vigencia de otro sistema, cuyos postulados son distintos.

33. Incidente de suspensión (revisión) *****.

Francisco Roa Flores, promovió demanda de amparo contra la orden de aprehensión de cuatro de noviembre de dos mil quince, emitida en su contra por su probable intervención en la comisión del delito de defraudación fiscal equiparada, así como su ejecución.

El conocimiento de tal demanda correspondió a la Juez Noveno de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, quien la radicó con el número *****. Mediante proveído de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, ordenó la apertura del incidente de suspensión y concedió la suspensión provisional de los actos combatidos.

El siete de noviembre de esa anualidad celebró la audiencia incidental y emitió resolución interlocutoria en la que otorgó la suspensión definitiva de los actos; inconforme con la misma el quejoso interpuso recurso de revisión.

Para arribar a esa conclusión, la juzgadora tomó en consideración las disposiciones normativas de la Ley de Amparo abrogada, lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo décimo transitorio¹¹ del decreto por el que se expidió la nueva ley de la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, conforme al cual, se aplicará la ley de la materia de diez de enero de mil novecientos treinta y seis, toda vez que el acto reclamado se rige y se dictó con base en las normas procesales del sistema tradicional mixto.

Conclusión que respaldó el Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de revisión, en la misma línea argumentativa del criterio que sustentó en relación con el tema de la suspensión y que ha sido expuesto en esta ejecutoria.

¹¹ "Décimo. ... En los casos donde no haya entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal a que se refiere la reforma constitucional referida en el párrafo anterior, la suspensión en materia penal seguirá rigiéndose conforme a la Ley de Amparo a que se refiere el artículo segundo transitorio de este decreto."

34. La reiteración del criterio asumido por el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, en las ejecutorias antes reseñadas dio génesis a la jurisprudencia, cuyos título, subtítulo y texto, indican:

"SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. SI EL ACTO RECLAMADO SE EMITIÓ BAJO LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA PROCESAL PENAL TRADICIONAL, LA LEGISLACIÓN APLICABLE ES LA LEY DE AMPARO ABROGADA, EN EL CAPÍTULO RESPECTIVO. De la interpretación de los artículos cuarto 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 y primero, segundo y décimo transitorios (este último vigente hasta el 17 de junio de 2016) de la Ley de Amparo en vigor a partir del 3 de abril de 2013 se obtiene que para resolver sobre la suspensión del acto reclamado -tratándose de la materia penal-, es indispensable verificar la legislación bajo la cual se inició la causa de la que emana dicho acto, porque será esta circunstancia la que determine si es la Ley de Amparo en vigor o la abrogada la que se observará, ya que no pueden aplicarse disposiciones creadas para un sistema que se rige por determinados principios a un asunto iniciado bajo la vigencia de otro cuyos postulados son distintos. Lo anterior, porque aun cuando ya entró en vigor en todo el territorio nacional el sistema procesal penal acusatorio, no significa que a los asuntos ya iniciados -en su generalidad- deban aplicárseles las disposiciones concebidas bajo el nuevo paradigma procesal contenidas en los diversos cuerpos normativos (Constitución General de la República, Ley de Amparo, Código Nacional de Procedimientos Penales, entre otros), pues tal aplicación está sujeta al presupuesto elemental relativo a que la tramitación del asunto se haya iniciado bajo el nuevo sistema de justicia penal acusatorio adversarial; de ahí que, si el acto reclamado se emitió bajo los principios del sistema procesal penal tradicional, para efectos de la citada medida en amparo indirecto, la legislación aplicable es la Ley de Amparo abrogada, en el capítulo de suspensión."¹²

35. Con lo anterior, queda demostrado el primer requisito de existencia, ya que ambos Tribunales Colegiados realizaron sendos ejercicios interpretativos en relación con la legislación de amparo que consideran aplicable para efecto de sustanciar y resolver el incidente de suspensión en un amparo indirecto en materia penal.

36. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en los ejercicios interpretativos realizados por los Tribunales Cole-

¹² La cual fue identificada con el número I.7o.P. J/3 (10a.), visible en la página 2069 de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, materia común, Décima Época «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de febrero de 2017 a las 10:12 horas».

giados contendientes, **sí existió** un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico.

37. En efecto, se advierte que los Tribunales Colegiados en controversia analizaron el contenido del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, específicamente lo relativo a la derogación del artículo décimo transitorio del diverso decreto publicado en ese mismo medio de difusión, el dos de abril de dos mil trece, por el que se expidió la Ley de Amparo y las consecuencias jurídicas que tal reforma tiene en la tramitación y resolución de los incidentes de suspensión derivados de juicios de amparo indirectos en materia penal.

38. Se afirma lo anterior, porque como se evidenció de la narrativa expuesta con antelación, se debe determinar qué legislación de amparo debe aplicarse para tramitar y resolver el incidente de suspensión derivado de un juicio de amparo indirecto en materia penal a partir de que cobró vigencia la derogación de la multicitada disposición transitoria.

39. Lo anterior, pues el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, al resolver el incidente en revisión ***** , concluyó que a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, del decreto mediante el cual, entre otras cosas, se derogó el artículo décimo transitorio de la Ley de Amparo en vigor, **el trámite y resolución del incidente de suspensión en el amparo en materia penal deben regirse conforme a las disposiciones de la legislación de la materia vigente**, con independencia del sistema penal bajo el cual se inició el procedimiento penal.

40. Por su parte, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, en las determinaciones que emitió en los recursos de queja ***** y ***** , así como en los incidentes de suspensión (revisión) ***** , ***** y ***** , arribó al convencimiento de que para establecer la legislación de amparo aplicable, debe atenderse a la fecha en que se inició la causa de la que emana el acto reclamado, es decir, si éste se dictó dentro un procedimiento penal de corte inquisitivo o mixto, o bien, dentro de uno tramitado bajo las reglas y principios del acusatorio y oral. Puesto que no pueden aplicarse disposiciones creadas para un sistema que se rige por determinados principios a un asunto iniciado bajo la vigencia de otro, cuyos postulados son distintos.

41. Así, ante tales decisiones es evidente que los órganos jurisdiccionales contendientes brindan soluciones jurídicas diversas, lo que revela que sí estamos ante una contradicción de criterios.

42. En ese sentido, y a efecto de dar seguridad jurídica respecto al punto de contradicción detectado, procede fijar el criterio que debe prevalecer como jurisprudencia.

43. **Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** De las constancias se advierte que los puntos de vista de los órganos jurisdiccionales contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de la siguiente pregunta: **¿Qué legislación de amparo debe aplicarse para tramitar y resolver el incidente de suspensión derivado de un juicio de amparo indirecto en materia penal a partir de que se derogó el artículo décimo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, por el que se expidió la Ley de Amparo vigente?**

44. Para responder dicha interrogante, se estima necesario recordar algunos antecedentes que se estiman de trascendencia.

45. En junio de dos mil ocho, fue reformado el texto de la Constitución Federal a fin de implementar un sistema procesal penal de corte acusatorio y oral generándose un nuevo paradigma procesal penal, que implicó abrazar un modelo de enjuiciamiento de corte acusatorio, mucho más acorde con las estrategias político - criminales imperantes en Latinoamérica, que propugnan por el equilibrio procesal de las partes y que expresamente reconoce a la presunción de inocencia como piedra angular sobre el cual está construido.

46. En junio de dos mil once, fue incorporada a la Constitución Federal, la doctrina de los derechos humanos, así como el sistema de control convencional.

47. El martes dos de abril de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en términos de su artículo primero transitorio, dicha legislación cobró vigencia a partir del día siguiente, esto es el miércoles tres de abril de esa anualidad.

48. La publicación de esta nueva legislación obedeció a las inexorables transformaciones políticas, sociales y culturales que el país ha vivido a lo largo de las últimas décadas, lo que hizo necesario, según se desprende de la exposición de motivos, armonizar y adecuar las leyes y las instituciones a fin de garantizar que esos cambios se inscriban dentro del marco del Estado democrático de derecho. Lo anterior con el objeto de que los gobernados a través

del juicio de amparo sigan gozando de un mecanismo efectivo para evitar o corregir los abusos o equivocaciones del poder público, que lesionan o vulneran sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas transformaciones también involucraron cambios en el apartado relativo a la suspensión del acto reclamado.¹³

49. Ahora bien, como todo cuerpo normativo novedoso, a través de sus artículos transitorios, estableció el régimen de transición para su observancia; así, por la trascendencia que tienen en el presente asunto, es oportuno tomar en consideración el contenido de los artículos segundo, tercero y décimo transitorios de ese decreto.¹⁴

¹³ En efecto, el creador de la norma consideró:

"De forma coincidente con el proyecto presentado por la comisión, se introdujeron modificaciones a la estructura prevista en la ley vigente respecto de los dos procedimientos de amparo (directo e indirecto). Ello en virtud de que, en primera instancia, se establecen los supuestos de procedencia y demanda, posteriormente los de sustanciación y, finalmente, los relativos a la suspensión. "Suspensión del acto reclamado.

"En el caso de la suspensión del acto reclamado, se establece un sistema equilibrado que permita que la medida cautelar cumpla cabalmente con su finalidad protectora, pero que cuente con mecanismos que eviten y corrijan los abusos que desvían su objetivo natural.

"Para tal efecto, se privilegia la ponderación que deban realizar los Jueces entre la apariencia del buen derecho y la no afectación al interés social.

"En efecto, se dispone expresamente en el artículo 128 del texto del proyecto como elemento a considerar por parte de los Jueces para el otorgamiento de la suspensión la apariencia de buen derecho, requisito éste reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que constituye uno de los avances más importantes en la evolución del juicio de amparo en las últimas décadas. Con ello se pretende lograr que la medida cautelar sea eficaz pero que por otro lado no se afecte el interés social, caso en el cual se deberá negar la suspensión. Asimismo, debe referirse que se llevó a cabo una revisión puntual de los supuestos que en términos de la ley se actualiza la afectación al interés social, ello con el propósito de dar mayor certeza a las partes en el juicio de amparo así como parámetros al Juez para resolver sobre la suspensión.

"Por otro lado, se prevén en el proyecto elementos mínimos formales y sustantivos que deben cumplir las resoluciones suspensionales, lo que facilita su control a través de los recursos que se prevén en el proyecto. Asimismo, se faculta al órgano jurisdiccional para solicitar documentos y ordenar las diligencias que considere convenientes para resolver sobre la suspensión definitiva.

"Sin perjuicio de lo anterior, en los casos en que se consideró necesario o conveniente, se precisaron los efectos de la medida suspensiva para evitar confusiones. Esto es lo que ocurre en la materia penal, en la cual se establecen los distintos efectos de la suspensión dependiendo de la etapa procedimental. Debe destacarse que se buscó un sistema que, sin menoscabo de la eficaz persecución de los delitos, permitiera que el amparo cumpliera con su finalidad protectora y tuviera plena vigencia el principio de presunción de inocencia. Por ello se prevé que la suspensión definitiva pueda concederse excepcionalmente y de acuerdo a las circunstancias del caso, incluso tratándose de delitos que la ley señala como graves."

¹⁴ "Segundo. Se abroga la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1936, y se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en la presente ley".

50. El ocho de abril de dos mil quince, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió la contradicción de tesis 75/2014,¹⁵ en la que se estableció como tópico a dilucidar si *tratándose del trámite y resolución de un incidente de suspensión en materia penal, en aquellos asuntos donde aún no hubiera entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal acusatorio, y conforme lo dispuesto en el artículo décimo transitorio, segundo párrafo, de la Ley de Amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, ¿deben aplicarse las disposiciones previstas en la nueva Ley de Amparo o bien, resultan aplicables las previsiones establecidas en la Ley de Amparo abrogada?*

51. En dicha determinación se efectuó una confronta de la institución de la suspensión en la ley de amparo abrogada, la nueva y las disposiciones especiales que en esta última se establecen, vinculadas con la materia penal.

52. Así, se concluyó que la nueva regulación de la suspensión en materia penal busca consolidar un mayor equilibrio entre la eficaz persecución de los delitos y la libertad del imputado, bajo un contexto de presunción de inocencia: en esa medida, para el otorgamiento de la suspensión en materia penal, la ley reglamentaria distingue entre cada una de las etapas procedimentales en que se encuentre el asunto de origen, para establecer los efectos que en cada caso concreto tendrá dicha medida cautelar. La nueva Ley de

"Tercero. Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo".

"Décimo. Las referencias que la presente Ley realice al concepto de "auto de vinculación a proceso" le serán aplicables a los autos de formal prisión emitidos en aquellos órdenes normativos en que aún no hayan entrado en vigor en cumplimiento de los artículos transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008.

"En los casos donde no haya entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal a que se refiere la reforma constitucional referida en el párrafo anterior, la suspensión en materia penal seguirá rigiéndose conforme a la Ley de Amparo a que se refiere el artículo segundo transitorio de este decreto."

¹⁵ Resuelta por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, contra el emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia; y por mayoría de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, contra el emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al fondo del asunto.

Amparo está armonizada con la reforma constitucional acusatoria de dieciocho de junio de dos mil ocho, toda vez que entre otros aspectos, distingue expresamente para su procedencia, entre órdenes de aprehensión o reahensión y medidas cautelares que impliquen privación de la libertad, así como entre delitos con prisión preventiva oficiosa en términos del artículo 19 constitucional (reformado) y delitos que no lo son. Empero, dicha armonización no sólo se refiere a la materia de la suspensión, ya que en diversos apartados de la Ley de Amparo, se hace referencia entre otras instituciones, a los autos de vinculación a proceso, a los principios de inmediación y contradicción, así como a la herramienta de la oralidad, que son propios del referido sistema procesal acusatorio.

53. Así, se dijo que expresamente el legislador plasmó su ámbito de aplicación en las normas transitorias lo que, a decir de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, brinda seguridad jurídica tanto para los gobernados como para los operadores jurídicos en el sentido de la aplicación y observancia de las disposiciones contenidas en la nueva Ley de Amparo.

54. Es por ello que se destacó que el artículo décimo transitorio, segundo párrafo, de ese decreto, conlleva una aplicación ultra activa en tratándose de aquellos asuntos del orden penal en donde no haya entrado en vigor la reforma constitucional acusatoria, respecto los cuales, se determinó que en lo relativo a la suspensión en materia penal para la tramitación y resolución, seguirá rigiéndose conforme a la Ley de Amparo abrogada.

55. Por otra parte, es importante recordar que por lo que hace al fenómeno jurídico de sucesión de normas, que implican la abrogación de ordenamientos legales o derogación de disposiciones jurídicas concretas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, ha resuelto que una norma de tránsito tiene como función, regular el paso ordenado de la ley anterior a la legislación nueva, precisando cuál es el tratamiento que se debe dar a las situaciones o hechos jurídicos que habiendo surgido durante la vigencia de aquélla, puedan tener alguno o algunos de sus efectos durante la vigencia de éstas, con la finalidad de dar cumplimiento a un principio de seguridad jurídica y que el gobernado tenga certeza respecto a la vigencia de normas equivalentes, cuando se presenta una sucesión de éstas en el tiempo.¹⁶

¹⁶ Así se determinó en la sesión de diez de septiembre de dos mil catorce, al resolver el amparo en revisión 163/2014 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente).

56. Ahora bien, la presente controversia tiene su origen en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, por el que se reformaron diversos cuerpos normativos, entre ellos, la Ley de Amparo y respecto de la cual, el legislador derogó el artículo décimo transitorio del diverso por el que se expidió dicho ordenamiento legal, así esa derogación es la que están interpretando los cuerpos colegiados en controversia.

57. En efecto, en este decreto el creador de la norma **expresamente** derogó el artículo décimo transitorio del diverso decreto por el que se expidió la Ley de Amparo publicada en ese mismo medio oficial, el dos de abril de dos mil trece.

58. Así, por derogación de una norma debe entenderse la voluntad del legislador de suprimir algunos preceptos de la ley.¹⁷

59. En ese contexto, para determinar la observancia de una ley se debe atender a su ámbito temporal de validez, lo cual el propio poder constituyente puede establecer en los artículos transitorios de la norma que crea. Esto quiere decir que una norma derogada no conlleva que la misma ya no forme parte de un sistema jurídico, pero sí afecta su vigencia.

60. La naturaleza jurídica de las disposiciones transitorias se define por su función, que se refiere a la aplicabilidad de otras normas, ya sea al señalar la entrada en vigor de una disposición o al derogarla.¹⁸

61. Es por ello que si fue voluntad del Poder Legislativo establecer que la norma transitoria de referencia debía ser derogada con motivo de la entrada en vigor de un nuevo decreto, se debe entender que **el efecto jurídico es inmediato**, puesto que la determinación tomada, vinculada con la observancia de la ley, se agota en el instante mismo en que cobra vigencia la nueva norma, lo que aconteció al día siguiente de la publicación de ese decreto.¹⁹

¹⁷ Moto Salazar, Efraín y otro. *Elementos de Derecho*. Quincuagésima edición, página 51, editorial Porrúa, México, 2007.

¹⁸ Huerta Ochoa, Carla. *Artículos transitorios y derogación*. Publicado en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, número 102 de la Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de las Universidad Nacional Autónoma de México.

¹⁹ Así lo establece el artículo primero transitorio al referir: "El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación salvo lo previsto en el siguiente artículo".

62. Aunque es dable señalar que existen artículos transitorios que sujetan a término o condición la entrada en vigor de diversas disposiciones. Ejemplo de ello lo es el 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 dieciocho de junio de dos mil ocho.²⁰

63. Ahora bien, en el caso concreto, del análisis del decreto publicado el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos ordenamientos jurídicos y que incluso fue identificado como miscelánea penal,²¹ se observa que la voluntad del legislador, respecto de la Ley de Amparo, fue la de derogar diversa disposición transitoria y especificó que esta determinación modificatoria, como se mencionó anteriormente, cobraría vigencia al día siguiente de la publicación de tal decreto,²² lo que aconteció el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

64. De igual forma, es relevante recordar que con motivo de la reforma constitucional penal de dieciocho de junio de dos mil ocho, el país comenzó una transición en su sistema penal para migrar del modelo inquisitivo o mixto a uno de corte acusatorio y oral.

65. Dicho cambio en el modelo procesal penal implicaba la modificación de múltiples legislaciones vinculadas con esta materia, es así que en su momento el legislador ordinario estableció un régimen de transitoriedad paulatina y cronológica para evitar un colapso normativo.

66. Para tales efectos se estableció un plazo amplio para la entrada en vigor del nuevo proceso penal acusatorio adversarial (ocho años), la remisión

²⁰ "Segundo. El sistema procesal penal acusatorio previsto en los artículos 16, párrafos segundo y decimotercero; 17, párrafos tercero, cuarto y sexto; 19; 20 y 21, párrafo séptimo, de la Constitución, entrará en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder el plazo de ocho años, contado a partir del día siguiente de la publicación de este decreto."

²¹ Así lo denominó, entre otros, la diputada Martha Sofía Tamayo Morales del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y quien, de la exposición de motivos, se desprende que considera que las modificaciones que se incorporan pugnan por un proceso penal moderno, con celeridad en los procesos y certeza jurídico en todo momento y contiene medidas que dan seguimiento y determinación de acciones inmediatas para el cumplimiento de medidas cautelares, sin perder de vista que precisamente ahí radica lo medular de nuestro nuevo sistema de justicia y profesionaliza a la policía mediante protocolos claros.

²² Esto por lo que hace a las reformas a la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, en relación con otros cuerpos normativos, así como a las determinaciones concernientes a la ejecución penal, estableció diversos momentos para que las modificaciones cobren vigencia.

a la legislación secundaria correspondiente para que ésta determine (dentro del plazo de ocho años) el momento de entrada en vigor del sistema, la posibilidad de modular (dentro del plazo de ocho años) la entrada en vigor del sistema acusatorio adversarial por región o por delito y finalmente, la ultra actividad del modelo mixto respecto a procesos iniciados previamente a la entrada en vigor del modelo acusatorio adversarial.

67. En este orden de ideas, cuando el legislador emitió la nueva ley de amparo, mediante decreto de dos de abril de dos mil trece, pretendió entre otras cosas, armonizarla con dicha reforma constitucional y previó un conflicto normativo de aplicación en el tiempo en relación con la legislación que se abrogaba.

68. Es por ello que en las disposiciones transitorias estableció reglas que facilitarían la transición e implementación progresiva del nuevo cuerpo normativo.

69. Precisamente es en este punto en que se ubica el artículo décimo transitorio, puesto que el mismo es consonante con la reforma constitucional penal aludida y con la implementación progresiva de ésta en el territorio nacional, toda vez que expresamente reconoce que en el momento en que se publicó, existían circunscripciones territoriales en que el nuevo modelo de justicia penal no había sido implementado.

70. Así, debe concluirse que el contenido del artículo décimo transitorio del decreto, publicado el dos de abril de dos mil trece, mediante el que se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, eminentemente es de naturaleza procesal y que la finalidad pretendida por el legislador fue la de contribuir indudablemente a la seguridad jurídica y a evitar la incertidumbre sobre los sistemas procesales aplicables, lo que además guarda armonía con la doctrina que se ha establecido en tratándose de normas procesales, en el sentido de que las normas concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores.

71. Lo anterior es así, porque el proceso es una situación jurídica en curso, por lo que las leyes que rigen los procedimientos son de aplicación general inmediata. Todo proceso debe ser considerado como una serie de actos procesales concatenados, cuyo objetivo final es la definición de una situación jurídica a través de una sentencia. Por ello, el proceso en sí mismo no se erige como una situación consolidada sino como una situación en curso.

72. Por tanto, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia, sin perjuicio de que aquellos actos procesales que ya se han cumplido de conformidad con la ley antigua, sean respetados y queden firmes. Lo anterior, debe estimarse así, salvo que exista disposición en contrario, en donde la nueva norma que deba regir un proceso así lo disponga, como acontece en la citada disposición constitucional, donde se veda tal posibilidad a los procedimientos que ya habían iniciado conforme a la ley penal abrogada.

73. Con lo expuesto, debe indicarse que el artículo décimo transitorio de referencia es una norma de carácter procesal y, por ende, antes de su aplicación no confiere derechos. Esto es, de conformidad con la teoría general del proceso y la doctrina que al respecto se ha desarrollado, constituye un principio fundamental sobre la aplicación de la ley procesal el que, a diferencia del contenido sustantivo, debe aplicarse la ley procesal en vigor al momento de iniciarse la correspondiente actividad procesal.

74. En esta misma línea argumentativa, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso *Liakat Ali Alibux Vs. Suriname*²³ de treinta de enero de dos mil catorce, sostuvo que "*los actos que conforman el procedimiento se agotan de acuerdo a la etapa procesal en que se van originando y se rigen por la norma vigente que los regula*" (párrafo 69). Inclusive, la propia Corte Interamericana citando a la Segunda Sala de esta Suprema Corte,²⁴ estableció que:

²³ Un análisis a mayor detalle del Caso en Orozco, Jesús y Quintana, Karla "Criterios relevantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aplicables a la justicia penal", en García Ramírez, Sergio *et al.*, Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos: influencia y repercusión en la justicia penal, México, IJ-UNAM, 2014, páginas 34 a 37.

²⁴ En efecto, la citada Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XLIX/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 273, sostuvo:

"NORMAS PROCESALES. SON APLICABLES LAS VIGENTES AL MOMENTO DE LLEVARSE A CABO LA ACTUACIÓN RELATIVA, POR LO QUE NO PUEDE ALEGARSE SU APLICACIÓN RETROACTIVA.—Tratándose de normas procesales, las partes no adquieren el derecho a que la contienda judicial en la que intervienen se tramite al tenor de las reglas del procedimiento en vigor al momento en que haya nacido el acto jurídico origen del litigio, ni al de las vigentes cuando el juicio inicie, toda vez que los derechos emanados de tales normas nacen del procedimiento mismo y se agotan en cada etapa, de ahí que cada una de sus fases se rija por la regla vigente al momento en que se desarrolla, excepto en los casos en que en el decreto de reformas relativo se hayan establecido disposiciones expresas sobre su aplicación en otro sentido. En consecuencia, cuando se trata de normas de carácter adjetivo no puede alegarse la aplicación retroactiva de la ley, proscrita en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"... si antes de que se realice una fase, el legislador modifica la tramitación, ampliando un término, suprimiendo un recurso o modificando la valoración de las pruebas, tales facultades no se actualizan, no se ven afectadas, y por ello, no se priva a las partes de alguna facultad con la que ya contaban."

75. Consecuentemente, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, arriba al convencimiento de que si el creador de la norma estableció expresamente, a través de un artículo transitorio, el momento específico en que una norma concreta queda derogada y ésta es de naturaleza procesal, se sigue que los operadores jurídicos deben atender a tal disposición, es decir, en el caso específico se concluye que a partir del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, se debe considerar que el artículo décimo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, por el que se expidió la Ley de Amparo, ha perdido observancia legal al determinar la pérdida de su vigencia.

76. Máxime que esa decisión del legislador no obedece a una actuación caprichosa, arbitraria o irrazonable, sino a las facultades propias del creador de la norma estrechamente vinculadas con el régimen de transitoriedad de las normas, lo que permite brindar certeza jurídica en torno a la aplicación temporal de las mismas.

77. Ahora bien, el incidente de suspensión si bien deriva de un juicio de amparo, al tramitarse por cuerda separada esa circunstancia le brinda, en cuanto a su trámite, autonomía e independencia del juicio principal, incluso el propio creador de la norma estableció un capítulo especial dentro de la Ley de Amparo que establece las reglas procesales que deberán observarse en tal medida cautelar.

78. Además, en términos de la fracción I del artículo 128 de la Ley de Amparo vigente, con excepción de los casos en que procede decretarla de oficio, la suspensión del acto **procede a petición de parte**.

79. Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, arriba al convencimiento de que **a partir del dieciocho de junio de dos mil dieciséis**, día siguiente en que entró en vigor el decreto por el que se reformaron diversos cuerpos normativos, entre ellos la ley en comento y se derogó el artículo décimo transitorio del diverso decreto, en toda solicitud que se realice de apertura del incidente de suspensión derivado de un juicio de amparo indirecto en mate-

ria penal, para el trámite y resolución de la medida cautelar el órgano jurisdiccional deberá atender a los lineamientos establecidos por la Ley de Amparo vigente.

80. Con base en ello, se estima que en modo alguno debe considerarse que la autoridad jurisdiccional deba analizar a priori la naturaleza jurídica del procedimiento del que deriva el acto controvertido para determinar si éste se emitió en uno de corte mixto o bien, si se trata de uno acusatorio y oral, porque no lo determinó así el legislador.

81. Máxime que para la tramitación del incidente de suspensión no es necesario atender a las disposiciones especiales de la materia del juicio de origen, puesto que el proceso constitucional autónomo de amparo, tiene su propia normatividad especial, que es la Ley de Amparo y la medida cautelar, de igual manera cuenta con su capítulo específico para su tramitación y resolución.

82. Además, la Ley de Amparo vigente en el capítulo relativo a la suspensión en materia penal, no hace distinción alguna en torno a ese aspecto.

83. Incluso, considerar que ese debe ser el proceder del órgano judicial implicaría incertidumbre jurídica, puesto que podría suceder que el promovente del juicio de amparo no cuente con datos o que éstos sean insuficientes para identificar bajo qué sistema se verifica el procedimiento penal del que deriva el acto reclamado y en cuyo caso no sería admisible que el Juez se pronuncie respecto de una misma institución jurídica (suspensión) en un mismo expediente (incidente) con base en dos legislaciones (Ley de Amparo vigente y abrogada).

V. Decisión

84. En consecuencia, se concluye que sí existe la contradicción de tesis denunciada a que este expediente se refiere.

85. Conforme a las razones expuestas en la presente ejecutoria, esta Primera Sala determina, que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DEBE APLICARSE LA LEY DE AMPARO VIGENTE. Mediante decreto publicado el 17 de junio de 2016, en el

Diario Oficial de la Federación, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones normativas, entre las cuales se derogó el artículo décimo transitorio del diverso decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente, publicado en ese mismo medio oficial, el 2 de abril de 2013, el cual establecía que en los casos donde no haya entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal, la suspensión en esa materia se regiría por la Ley de Amparo abrogada. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que una norma transitoria tiene como función, regular el paso ordenado de la ley anterior a la legislación nueva, precisando cuál es el tratamiento que se debe dar a las situaciones o hechos jurídicos que habiendo surgido durante la vigencia de aquélla, puedan tener alguno o algunos de sus efectos durante la vigencia de éstas, con la finalidad de dar cumplimiento a los principios de seguridad y certeza jurídicas respecto de la vigencia de normas equivalentes, cuando se presenta una sucesión de éstas en el tiempo. Por tanto, si el artículo décimo transitorio mencionado se trata de una norma transitoria de carácter procesal, atendiendo al régimen de transitoriedad de las normas, se arriba al convencimiento de que si el legislador estableció expresamente, a través de un artículo transitorio, el momento específico en que una norma concreta queda derogada y ésta es de naturaleza procesal, los operadores jurídicos deben atender a tal disposición; en ese sentido, en el caso específico se concluye que a partir del 18 de junio de 2016, debe considerarse que el artículo décimo transitorio del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, por el que se expidió la Ley de Amparo, perdió observancia legal al determinarse la pérdida de su vigencia, de ahí que a partir de que entró en vigor la reforma de que se trata, el trámite y resolución del incidente de suspensión en materia penal, deben realizarse conforme a las disposiciones legales que sobre el particular establece la Ley de Amparo vigente, sin que el juzgador de control constitucional deba analizar bajo qué sistema penal, mixto o acusatorio, se emitió el acto reclamado, porque ello provocaría incertidumbre jurídica a las partes en torno a la norma aplicable en la medida cautelar, por lo que únicamente debe atenderse a la fecha en que se haya solicitado la medida cautelar para resolver lo conducente.

86. Lo antes resuelto no afecta las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los cuales se dictaron las ejecutorias materia de la contradicción, por así ordenarlo el último párrafo del artículo 226 de la Ley de Amparo.

87. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, constitucional; 226, fracciones II y III, de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del apartado cuarto de esta resolución.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió 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, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto a la competencia legal de esta Primera Sala, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz (ponente); y, por unanimidad de cinco votos, de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, por lo que se refiere al fondo del asunto.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia VI.2o. J/140 y 1a./J. 32/2015 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo VIII, julio de 1998, página 308 y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,

Décima Época, Libro 20, Tomo I, julio de 2015, página 673, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN EN EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. PARA SU TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DEBE APLICARSE LA LEY DE AMPARO VIGENTE.

Mediante Decreto publicado el 17 de junio de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones normativas, entre las cuales se derogó el artículo décimo transitorio del diverso Decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente, publicado en ese mismo medio oficial, el 2 de abril de 2013, el cual establecía que en los casos donde no haya entrado en vigor el nuevo sistema de justicia penal, la suspensión en esa materia se regiría por la Ley de Amparo abrogada. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha resuelto que una norma transitoria tiene como función, regular el paso ordenado de la ley anterior a la legislación nueva, precisando cuál es el tratamiento que se debe dar a las situaciones o hechos jurídicos que habiendo surgido durante la vigencia de aquella, puedan tener alguno o algunos de sus efectos durante la vigencia de éstas, con la finalidad de dar cumplimiento a los principios de seguridad y certeza jurídicas respecto de la vigencia de normas equivalentes, cuando se presenta una sucesión de éstas en el tiempo. Por tanto, si el artículo décimo transitorio mencionado se trata de una norma transitoria de carácter procesal, atendiendo al régimen de transitoriedad de las normas, se arriba al convencimiento de que si el legislador estableció expresamente, a través de un artículo transitorio, el momento específico en que una norma concreta queda derogada y ésta es de naturaleza procesal, los operadores jurídicos deben atender a tal disposición; en ese sentido, en el caso específico se concluye que a partir del 18 de junio de 2016, debe considerarse que el artículo décimo transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, por el que se expidió la Ley de Amparo, perdió observancia legal al determinarse la pérdida de su vigencia, de ahí que a partir de que entró en vigor la reforma de que se trata, el trámite y resolución del incidente de suspensión en materia penal, deben realizarse conforme a las disposiciones legales que sobre el particular establece la Ley de Amparo vigente, sin que el juzgador de control constitucional deba analizar bajo qué sistema penal, mixto o acusatorio, se emitió el acto reclamado, porque ello provocaría incertidumbre jurídica a las partes en torno a la norma aplicable en la medida cautelar, por lo que única-

mente debe atenderse a la fecha en que se haya solicitado la medida cautelar para resolver lo conducente.

1a./J. 12/2018 (10a.)

Contradicción de tesis 100/2017. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 29 de noviembre de 2017. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo, de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Horacio Vite Torres.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver los recursos de queja 78/2016 y 105/2016, y los incidentes de suspensión (revisión) 242/2016, 240/2016 y 320/2016, que dieron origen a la jurisprudencia I.7o.P. J/3 (10a.), de rubro: "SUSPENSIÓN EN AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. SI EL ACTO RECLAMADO SE EMITIÓ BAJO LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA PROCESAL PENAL TRADICIONAL, LA LEGISLACIÓN APLICABLE ES LA LEY DE AMPARO ABROGADA, EN EL CAPÍTULO RESPECTIVO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo III, febrero de 2017, página 2069, con número de registro: 2013641.

El Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, al resolver el incidente de suspensión (revisión) 473/2016, sostuvo que a partir de la vigencia del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, que derogó el artículo décimo transitorio de la Ley de Amparo en vigor, el trámite y la resolución del incidente de suspensión en el amparo en materia penal deben regirse conforme a las disposiciones de la legislación vigente, con independencia de si el asunto se inició bajo el sistema tradicional o bajo el diverso sistema de justicia penal acusatorio adversarial.

Tesis de jurisprudencia 12/2018 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de siete de marzo de dos mil dieciocho.

Nota: De la sentencia que recayó al incidente de suspensión (revisión) 473/2016, resuelto por el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito, derivó la tesis aislada XIV.P.A.8 P (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de mayo de 2017 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 42, Tomo III, mayo de 2017, página 2145.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 20 de marzo de 2018, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

INTERESES MORATORIOS CONVENCIONALES. PARA LA PROCEDENCIA DE SU RECLAMO BASTA ADJUNTAR A LA DEMANDA EL PAGARÉ BASE DE LA ACCIÓN CAMBIARIA DIRECTA QUE LOS CONTENGA.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 419/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y CIVIL DEL VIGÉSIMO CIRCUITO, Y EL PLENO DEL TRIGÉSIMO CIRCUITO, 30 DE AGOSTO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE TRES VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN CUANTO AL FONDO. AUSENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: CECILIA ARMENGOL ALONSO.

II. COMPETENCIA

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y 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 un Pleno de un Circuito y un Tribunal Colegiado de diverso Circuito, y el tema de fondo corresponde a la materia mercantil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

5. Es así, porque en el caso, la contradicción de criterios se presenta entre un Tribunal Colegiado y un Pleno de Circuito, sobre lo cual se afirma la competencia de esta Sala para su resolución, pues se parte del criterio emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que el objetivo fundamental del procedimiento de contradicción de tesis es generar seguridad jurídica, al terminar con la incertidumbre generada por la existencia de criterios contradictorios, mediante la definición de una jurisprudencia que servirá para resolver uniformemente casos similares a los que motivaron la denuncia de contradicción.² Es en ese sentido que debe interpretarse el punto

² Es ilustrativa de lo anterior, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2010, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de

segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de este Tribunal³ que, en materia de contradicciones de tesis, establece que son del conocimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación las contradicciones de tesis sustentadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso Circuito.

6. En consecuencia, con la finalidad de atender el propósito y objetivo fundamental que persigue el procedimiento de contradicción de tesis, consistente en dotar de mayor seguridad jurídica al sistema jurídico Nacional, esta Primera Sala estima que deben ser interpretados de manera extensiva y teleológica los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; en el sentido de que es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las contradicciones de tesis suscitadas entre el criterio de un Pleno de Circuito respecto del criterio de un Tribunal Colegiado de distinto Circuito.⁴

2010, página 6, cuyo rubro y texto son: "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."

³ "SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución...VII. Las contradicciones entre tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como las diversas que se susciten entre el Pleno o las Salas de este Alto Tribunal y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en términos del párrafo séptimo del artículo 99 constitucional, así como las suscitadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso Circuito, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado;"

⁴ En similares términos se pronunció el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 271/2014, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado

III. LEGITIMACIÓN

7. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal y 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por el presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito.

IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. En el presente apartado se dará cuenta de los antecedentes y circunstancias procesales, de las que derivaron los criterios contendientes del Tribunal Colegiado denunciante y del Pleno de Circuito denunciado que posiblemente originan una contradicción de tesis.

A. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito.

Sentencia dictada en el amparo directo 526/2016.

Antecedentes procesales:

9. Juicio ejecutivo mercantil.

10. En la vía ejecutiva mercantil el endosatario de un pagaré ejerció la acción cambiaria directa contra el deudor principal y avalista, reclamando en el capítulo de prestaciones de la demanda: el pago de la suerte principal amparada en el título ejecutivo, así como los intereses moratorios pactados a razón del 15% mensual, y el pago de gastos y costas originados por el juicio.

11. El Juzgado Primero del Ramo Civil del Distrito Judicial de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, conoció del juicio y emitió sentencia el uno de junio de dos mil dieciséis en la que consideró que la parte actora acreditó parcialmente los elementos constitutivos de la acción, en cuanto al pago de la suerte principal obtuvo lo que pretendió, pero en relación al reclamo de los intereses

en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito y el Pleno del Trigésimo Circuito, en sesión pública del veintiséis de enero de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando primero, relativo a la competencia. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

moratorios pactados, el Juez del conocimiento redujo la tasa de interés del 15% mensual pactado al 2.5% mensual, al considerarla usuraria en términos de las tesis 1a./J. 46/2014⁵ y 1a./J. 47/2014⁶ de esta Primera Sala y absolvió a la parte demandada al pago de costas.

⁵ De rubro y texto: "PAGARÉ. EL ARTÍCULO 174, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO, PERMITE A LAS PARTES LA LIBRE CONVENCION DE INTERESES CON LA LIMITANTE DE QUE LOS MISMOS NO SEAN USURARIOS. INTERPRETACION CONFORME CON LA CONSTITUCION [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 132/2012 (10a.) Y DE LA TESIS AISLADA 1a. CCLXIV/2012 (10a.)]. Una nueva reflexión sobre el tema del interés usurario en la suscripción de un pagaré, conduce a esta Sala a apartarse de los criterios sostenidos en las tesis 1a./J. 132/2012 (10a.), así como 1a. CCLXIV/2012 (10a.), en virtud de que en su elaboración se equiparó el interés usurario con el interés lesivo, lo que provocó que se estimara que los requisitos procesales y sustantivos que rigen para hacer valer la lesión como vicio del consentimiento, se aplicaran también para que pudiera operar la norma constitucional consistente en que la ley debe prohibir la usura como forma de explotación del hombre por el hombre; cuando esta última se encuentra inmersa en la gama de derechos humanos respecto de los cuales el artículo 1o. constitucional ordena que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar. Así, resulta que el artículo 21, apartado 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, prevé la usura como una forma de explotación del hombre por el hombre, como fenómeno contrario al derecho humano de propiedad, lo que se considera que ocurre cuando una persona obtiene en provecho propio y de modo abusivo sobre la propiedad de otra, un interés excesivo derivado de un préstamo; pero además, dispone que la ley debe prohibir la usura. Por lo anterior, esta Primera Sala estima que el artículo 174, párrafo segundo, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que prevé que en el pagaré el rédito y los intereses que deban cubrirse se pactaran por las partes, y sólo ante la falta de tal pacto, operará el tipo legal, permite una interpretación conforme con la Constitución General y, por ende, ese contenido normativo debe interpretarse en el sentido de que la permisividad de acordar intereses tiene como límite que una parte no obtenga en provecho propio y de modo abusivo sobre la propiedad de la otra, un interés excesivo derivado de un préstamo; destacando que la adecuación constitucional del precepto legal indicado, no sólo permite que los gobernados conserven la facultad de fijar los réditos e intereses que no sean usurarios al suscribir pagarés, sino que además, confiere al juzgador la facultad para que, al ocuparse de analizar la litis sobre el reclamo de intereses pactados en un pagaré y al determinar la condena conducente (en su caso), aplique de oficio el artículo 174 indicado acorde con el contenido constitucionalmente válido de ese precepto y a la luz de las condiciones particulares y elementos de convicción con que se cuente en cada caso, a fin de que el citado artículo no pueda servir de fundamento para dictar una condena al pago de intereses mediante la cual una parte obtenga en provecho propio y de modo abusivo sobre la propiedad de su contrario un interés excesivo derivado de un préstamo. Así, para el caso de que el interés pactado en el pagaré, genere convicción en el juzgador de que es notoriamente excesivo y usurario acorde con las circunstancias particulares del caso y las constancias de actuaciones, aquél debe proceder de oficio a inhibir esa condición usuraria apartándose del contenido del interés pactado, para fijar la condena respectiva sobre una tasa de interés reducida prudencialmente que no resulte excesiva, mediante la apreciación de oficio y de forma razonada y motivada de las mismas circunstancias particulares del caso y de las constancias de actuaciones que válidamente tenga a la vista el juzgador al momento de resolver." Décima Época, registro digital: 2006794, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis jurisprudencia, Fuente: «Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y» Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materias constitucional y civil, tesis 1a./J. 46/2014 (10a.), página 400.

⁶ "PAGARÉ. SI EL JUZGADOR ADVIERTI QUE LA TASA DE INTERESES PACTADA CON BASE EN EL ARTÍCULO 174, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE

12. **Juicio de amparo directo civil.** En desacuerdo con la resolución anterior, los demandados interpusieron demanda de amparo, y entre los conceptos de violación formulados alegaron que fue incorrecta la condena a los intereses moratorios, porque la parte actora sólo exhibió junto con su demanda el documento base de la acción, pero no señaló los hechos y motivos de la causa por la que se pactaron los intereses, por lo que consideró era violatorio de sus derechos el que se le condene al pago de un concepto del cual no se narraron las circunstancias ni hechos de cómo sucedieron, dejando a la parte demandada en estado de indefensión.

CRÉDITO ES NOTORIAMENTE USURARIA PUEDE, DE OFICIO, REDUCIRLA PRUDENCIALMENTE. El párrafo segundo del citado precepto permite una interpretación conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever que en el pagaré el rédito y los intereses que deban cubrirse se pactarán por las partes, y sólo ante la falta de tal pacto, operará el tipo legal; pues ese contenido normativo debe interpretarse en el sentido de que la permisión de acordar intereses no es ilimitada, sino que tiene como límite que una parte no obtenga en provecho propio y de modo abusivo sobre la propiedad de la otra, un interés excesivo derivado de un préstamo. Así, el juzgador que resuelve la litis sobre el reclamo de intereses pactados en un pagaré, para determinar la condena conducente (en su caso), debe aplicar de oficio el referido artículo 174, acorde con el contenido constitucionalmente válido de ese precepto y a la luz de las condiciones particulares y los elementos de convicción con que se cuente en cada caso, para que dicho numeral no pueda servir de fundamento para dictar una condena al pago de intereses usurarios, por lo que si el juzgador adquiere convicción de oficio de que el pacto de intereses es notoriamente usurario acorde con las circunstancias particulares del caso y las constancias de actuaciones, entonces debe proceder, también de oficio, a inhibir esa condición usuraria apartándose del contenido del interés pactado, para fijar la condena respectiva sobre una tasa de interés reducida prudencialmente para que no resulte excesiva, mediante la apreciación razonada, fundada y motivada, y con base en las circunstancias particulares del caso y de las constancias de actuaciones que válidamente tenga a la vista al momento de resolver. Ahora bien, cabe destacar que constituyen parámetros guía para evaluar objetivamente el carácter notoriamente excesivo de una tasa de interés –si de las constancias de actuaciones se aprecian los elementos de convicción respectivos– los siguientes: a) el tipo de relación existente entre las partes; b) la calidad de los sujetos que intervienen en la suscripción del pagaré y si la actividad del acreedor se encuentra regulada; c) el destino o finalidad del crédito; d) el monto del crédito; e) el plazo del crédito; f) la existencia de garantías para el pago del crédito; g) las tasas de interés de las instituciones bancarias para operaciones similares a las que se analizan, cuya apreciación únicamente constituye un parámetro de referencia; h) la variación del índice inflacionario nacional durante la vida real del adeudo; i) las condiciones del mercado; y, j) otras cuestiones que generen convicción en el juzgador. Lo anterior, sobre la base de que tales circunstancias puede apreciarlas el juzgador (solamente si de las constancias de actuaciones obra válidamente prueba de ellos) para aumentar o disminuir lo estricto de la calificación de una tasa como notoriamente excesiva; análisis que, además, debe complementarse con la evaluación del elemento subjetivo a partir de la apreciación sobre la existencia o no, de alguna situación de vulnerabilidad o desventaja del deudor en relación con el acreedor."

Décima Época, registro digital: 2006795, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis jurisprudencia, Fuente: «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, materias constitucional y civil, tesis 1a./J. 47/2014 (10a.), página 402.

Argumentación de la sentencia

13. El Colegiado negó el amparo al calificar de inoperantes e infundados los conceptos de violación, y en particular al concepto de violación que origina la posible contradicción de criterios, consideró que resulta infundado que el actor del juicio de ejecutivo mercantil tenga que narrar los hechos en que sustenta el reclamo de intereses, porque cuando se suscribe un pagaré las partes pueden pactar intereses tanto ordinarios como moratorios, los cuales tienen orígenes distintos. Y razonó que los intereses ordinarios derivan del simple préstamo al consistir en la ganancia o beneficio que produce el dinero prestado a otra persona; mientras que los intereses moratorios consisten en la sanción que debe imponerse por la entrega tardía del dinero en la fecha estipulada, por lo que el deudor debe pagar cierta cantidad por esa demora.

14. Luego, al ser el pagaré el documento por virtud del cual una persona (suscriptor) se obliga a cubrir a otra una suma determinada de dinero, debiéndose insertar la mención del título o documento, el nombre de la persona a quien ha de hacerse el pago, la época y lugar para ese efecto, la fecha y lugar en que se suscribe y la firma de quien suscribe o firme a su ruego, y en tanto la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el artículo 174 permite que las partes pacten e incluyan el monto o porcentaje de interés moratorio que pagará el obligado en caso de incumplimiento a lo estipulado en el título de crédito, si el interés moratorio es introducido en el pagaré necesariamente requiere la voluntad de las partes para ello; así al derivar los intereses moratorios de la falta de pago de la suerte principal, la causa u origen del reclamo de intereses no es desconocida u oscura, pues deriva de la falta de pago del dinero prestado.

15. Por tanto, si el acreedor del pagaré acude ante el órgano jurisdiccional en ejercicio de la acción cambiaria directa y demanda el pago judicial de la suerte principal, porque el deudor no ha cumplido su obligación, es evidente que en caso que también reclame intereses moratorios, la causa u origen de éstos radica en la falta de pago de la deuda, pues los moratorios surgen en virtud del incumplimiento del pago del adeudo, computándose a partir de que vence dicho documento, hasta pagarse el débito.

16. Con esas razones, el Colegiado concluyó que no se requiere que en el capítulo de hechos del escrito de demanda, el acreedor narre las causas y fundamentos que le dan origen al pacto de este tipo de interés, pues claramente la causa que les da origen es la falta de pago; y si la acción se ejerce preci-

samente por esta razón, es evidente el motivo que da la pauta para reclamar también el pago de los intereses moratorios.

17. De manera que, si el pagaré es un documento pre constituido por la voluntad de quienes lo suscriben, lo que trae incorporado el derecho literal que en él se consigna, y además, es de aparejada ejecución, entonces, lo único que el actor tiene que demostrar es su existencia, de que no se le ha pagado la deuda principal, y que no ha operado en su contra la prescripción de reclamar su pago en la vía ejecutiva, para de esa manera demostrar tener derecho a que se le pague el monto de suerte principal y los intereses moratorios pactados y generados a partir del vencimiento. Especialmente porque los intereses moratorios nacen a partir de la mora en la que incurre el deudor de pagar la suerte principal; y si en el juicio se acreditó la obligación principal (suma prestada) y el incumplimiento de su pago en la fecha fijada en el pagaré, entonces, se refiere que la obligación de pago de interés nace de forma automática, pues su existencia deriva de la obligación principal y no es necesario que en los hechos se narren las causas que dieron origen al pacto de la prestación accesoria.

18. Con esas conclusiones, el Tribunal Colegiado determinó que no compartía el criterio sostenido por el Pleno del Trigésimo Circuito, reflejado en la tesis PC.XXX. J/14 C (10a.) de título y subtítulo: "DEMANDA EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA OBLIGACIÓN DE EXPRESAR EN EL APARTADO CORRESPONDIENTE LOS HECHOS FUNDATORIOS DE LA RECLAMACIÓN DE INTERESES MORATORIOS, SE INCUMPLE CUANDO RESPECTO DE ÉSTOS EL ACTOR NO SEÑALA EL HECHO RELATIVO AUN CUANDO EXHIBA JUNTO A LA DEMANDA EL PAGARÉ QUE LOS CONTIENE.". Y así denunció a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la posible contradicción de criterios.

19. El Colegiado agregó que no comparte el criterio del Pleno de Trigésimo Circuito, en cuanto ese Pleno estima que para poder reclamarse en un juicio ejecutivo mercantil el pago de intereses moratorios y obtener la condena respectiva, es un requisito de procedencia que en los hechos de la demanda se narren las causas y fundamentos jurídicos que originan esa prestación; ya que de ser así, a ese reclamo se le estaría asimilando a los requisitos del ejercicio de la acción causal por haber prescrito el derecho de pago del pagaré en la vía ejecutiva.

20. Además, sostuvo que en términos de los artículos 1194 y 1326 del Código de Comercio, para que el actor pruebe su acción, es necesario que narre

los hechos en que la fundó y los demuestre, a fin de que el Juez los valore y les atribuya las consecuencias jurídicas que en derecho procedan; de manera que si al ejercerse la acción causal prevista en el artículo 168 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que implica la existencia de un título de crédito cuya causa subyacente es un acto jurídico, que, a su vez, produce una obligación jurídicamente exigible, mediante la acción respectiva, sin que el accionante revele ni pruebe la relación jurídica que dio origen a dicho documento, ello conllevaría a absolver al demandado de las prestaciones reclamadas. Y sustentó su razonamiento con la tesis jurisprudencial 1a./J. 109/2009, de rubro: "TÍTULOS DE CRÉDITO. LA PRESENTACIÓN DEL TÍTULO SUSCRITO POR EL DEMANDADO, ADMINICULADO CON SU CONFESIÓN EN EL SENTIDO DE QUE LO SUSCRIBIÓ, Y LA NARRACIÓN DE LA RELACIÓN CAUSAL SUBYACENTE EN LA DEMANDA, DESPUÉS DE PRESCRITA LA ACCIÓN CAMBIARIA DIRECTA, SON INSUFICIENTES PARA PROBAR LA ACCIÓN CAUSAL." y la diversa 1a./J. 51/2015, de título y subtítulo: "ACCIÓN CAUSAL. LA CARGA PROCESAL DE REVELAR LA RELACIÓN JURÍDICA QUE DIO ORIGEN AL TÍTULO DE CRÉDITO POR EL QUE SE EJERCE CORRESPONDE AL ACTOR, SIN QUE LA OMISIÓN DE EXPRESARLA SE SUBSANE CON LO MANIFESTADO EN LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA."

21. Así, concluyó que si en ejercicio de la acción cambiaria directa se reclama el pago de la suerte principal y por incumplimiento a éste el pago de intereses moratorios convencionales, no es requisito que en su escrito de demanda el actor narre los hechos o causas que le dieron origen al pacto de ese tipo de interés para que pueda decretarse su condena, en virtud que los intereses moratorios surgen a causa del incumplimiento del pago del adeudo.

B. Criterio del Pleno del Trigésimo Circuito

Sentencia dictada en la contradicción de tesis 2/2015.

Antecedentes procesales

22. El ocho de mayo de dos mil quince, se denunció ante el presidente del Pleno del Trigésimo Circuito, la posible contradicción de criterios entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el juicio de amparo 1090/2014 y el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito al resolver los juicios de amparo 776/2013, 1111/2014 y 18/2015.

23. Por acuerdo de once de mayo de dos mil quince, la presidenta del Pleno del Trigésimo Circuito ordenó formar y registrar el expediente relativo a

la contradicción 2/2015, misma que se resolvió en sesión del veintiséis de junio de dos mil quince, el Pleno referido emitió resolución en la que determinó que la contradicción de tesis era existente, cuyo punto de contradicción consistió en determinar, si la obligación de expresar los hechos fundatorios de los intereses moratorios reclamados a partir de que se incurrió en mora, se cumple o no en un juicio ejecutivo mercantil, cuando a pesar de que en el apartado correspondiente a las prestaciones de la demanda se exija tal pago a partir de que el demandado hubiere incurrido en mora y se precise el porcentaje por tal concepto.

24. Posturas contendientes. Se advierte de las ejecutorias citadas en la contradicción de tesis 2/2015, resuelta por el Pleno del Trigésimo Circuito, consistieron en las siguientes:

25. El tribunal denunciado fue el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, quien al resolver los juicios de amparo directo 776/2013, 1111/2014 y el diverso 18/2015 cuyos antecedentes procesales provienen de juicios ejecutivos mercantiles donde se ejerció la acción cambiaria directa,⁷ y en el cual el Juez responsable condenó al pago de la suerte principal, así como al pago de intereses moratorios convencionales en el juicio de amparo 776/2013; y absolvió del pago de intereses moratorios convencionales en los juicios de amparo 1111/2014 y 18/2015.

26. El Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, razonó que si bien el pagaré fundatorio de la acción forma parte de la litis en el juicio natural, no se puede perder de vista que ésta se conforma con los hechos narrados en la demanda y los expuestos en el escrito de contestación, de manera que en el juicio ejecutivo mercantil en cuya demanda no se refiera a hechos que originen el reclamo de intereses moratorios convencionales, la litis debe limitarse a determinar sobre la procedencia del pago de la suerte principal reclamada, por ser ésta la única prestación que encuentra apoyo en los hechos de la demanda, con fundamento en los artículos 322 y 329 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al Código de Comercio.

27. Preceptos de los que afirmó, se desprende que el actor está obligado a narrar sucintamente en su demanda los hechos en que sustenta cada

⁷ De acuerdo a la información de las ejecutorias respectivas obtenidas del Sistema Integral de Información de Expedientes.

una de las prestaciones reclamadas en el juicio, a fin de que el demandado esté en posibilidad de contestarla y defenderse, refiriéndose a cada uno de los hechos como crea que tuvieron lugar; por tanto, es dable concluir que la litis en el juicio ejecutivo mercantil se conforma con los hechos afirmados por el actor en su demanda y los narrados por el demandado en su contestación, los cuales, en la etapa correspondiente serán materia de prueba.

28. En sus razonamientos concluyó, que aunque el pagaré forma parte integral de la demanda, la controversia se forma con los hechos en los que las partes basan sus pretensiones o defensas, los cuales deben ser demostrados a través de los documentos fundatorios que se exhiben con los respectivos escritos de demanda y contestación, así como los documentos probatorios que se ofrezcan.

29. Agregó que la circunstancia de que el actor exhiba con su demanda el documento fundatorio de la acción, esto es el pagaré, no lo exime de cumplir con los requisitos que establece el numeral 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, concretamente la fracción III, máxime que omitir la exposición de la narrativa de los hechos conlleva la imposibilidad para la parte demandada de formular adecuadamente su defensa.

30. Y además, sostuvo que conforme el diverso artículo 323 del Código Federal de Procedimientos Civiles el actor debe exhibir junto con su demanda, los documentos en que funde su acción, por lo que no tiene posibilidad de elegir entre narrar los hechos o exhibir el documento fundatorio, para que sea el Juez de la causa quien deba desentrañar su contenido, porque en realidad las normas en aplicación le imponen el deber de cumplir con una y otra cosa, máxime que de ello deriva la posibilidad de defenderse del demandado, de lo contrario se llegaría al absurdo de considerar que basta con que el actor señale en su demanda las prestaciones que reclama y que exhiba el documento fundatorio para que del mismo se deriven los hechos que le dieron origen, y que el demandado se refiera a ellos como crea que tuvieron lugar.

31. Por consiguiente, si el actor no expresó en los hechos el sustento del reclamo relativo al pago de intereses, su pretensión es improcedente, ya que el demandado no estuvo en posibilidad de defenderse de esa reclamación al no poder conocer los motivos que tuvo el actor para exigir el pago de esa prestación.

32. Por otra parte, el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito (tribunal denunciante), al resolver el juicio de amparo 1090/2014, cuyo ante-

cedente procesal también proviene de un juicio ejecutivo mercantil, en el que se hizo valer la acción cambiaria directa respecto de un pagaré, estimó ante el concepto de violación formulado por el quejoso (acreedor), en el cual alegó violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, porque el Juez mercantil dispensó al demandado del pago interés moratorio acordado en el pagaré que se firmó para garantizar la obligación, bajo el argumento de que la parte actora en su escrito de demanda, no expresó en los hechos el sustento del reclamo de pago de dichos intereses moratorios y que el demandado no estuvo en posibilidad de defenderse ante ese reclamo, el Colegiado referido, determinó conceder el amparo al considerar que el argumento era fundado.

33. Las razones por las que arribó a esa conclusión, consistieron en que, si bien es cierto la litis en el juicio ejecutivo mercantil es cerrada en tanto se integra únicamente con el escrito de demanda y su contestación, y que en términos del artículo 1327 del Código de Comercio la sentencia debe atender exclusivamente las acciones deducidas y las excepciones opuestas en el escrito de demanda y contestación. Cabe hacer distinción a que el tenedor de un título de crédito puede hacer valer dos tipos de acciones; la cambiaria y la causal.

34. Precisó que de las diferencias de esas acciones destaca que en la acción cambiaria directa se basa exclusivamente en el título de crédito, mientras que en la causal se puede invocar la existencia de un negocio jurídico concreto que da origen a la emisión o transmisión del documento. Por lo que en la acción causal, el actor debe exponer de manera clara y precisa cuáles fueron los hechos que originaron el contrato mercantil que dio lugar a la suscripción del título, así como los fundamentos de las prestaciones que reclama, por virtud de los cuales el demandado adquirió las obligaciones.

35. Por lo que, al advertir que en el juicio natural se ejerció la acción cambiaria directa y que el actor en el juicio señaló en los hechos de demanda, que el pagaré fue aceptado por el demandado, en la fecha respectiva, señalando igualmente la de su vencimiento, no se dejó en estado de indefensión al demandado, ya que la prestación reclamada del interés convenido se advertía del contenido literal del título basal, documento que le fue entregado en copia al demandado en la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento; por lo que es evidente que estuvo en oportunidad de alegar lo que a su derecho conviniera respecto de dicho reclamo.

36. Consideró también, que la interpretación del escrito de demanda debe ser integral, de manera que si de su contenido se advierte que se alude al do-

cumento fundatorio de la acción y éste es exhibido, debe considerarse que forman parte de aquélla y de su contenido. Máxime que tratándose de acción cambiaria directa, la narración de los hechos en la demanda resulta irrelevante, si se toma en cuenta que el documento basal conforme a su naturaleza tiene un derecho literal incorporado al mismo, tal y como se prevé en el artículo 5o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. De manera que si el actor demanda la prestación del interés y adjunta a la demanda el pagaré sin narrar el hecho en que fundó su reclamo, no puede conducir a la consideración de que debía darse prevalencia a lo narrado en los hechos y desestimar que el interés moratorio convenido en el título de crédito exhibido era aquel cuyo pago pretendía el actor.

37. Así, el Segundo Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito otorgó el amparo y la protección de la Justicia Federal para el efecto de que se dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, dictara otra, en la que se excluya la consideración de que es improcedente el pago de intereses con motivo de que la actora no estableció como hecho fundatorio de su acción su pago, y con plenitud de jurisdicción, decida la controversia como en derecho corresponda.

38. Estudio de fondo. El Pleno de Circuito estimó por mayoría de votos, que sí existía la contradicción de criterios denunciada y que el tema jurídico a resolver, consiste en determinar si la obligación de expresar los hechos fundatorios de los intereses moratorios reclamados a partir de que se incurrió en mora, se cumple o no en juicio ejecutivo mercantil, cuando a pesar de que en el apartado correspondiente a las prestaciones de la demanda se exija tal pago a partir de que el demandado hubiere incurrido en mora y se precise el porcentaje por tal concepto, incluso que se remita al documento fundatorio de la acción, sin embargo, en el capítulo de hechos no se narra de forma clara y precisa alguno que sustente dicha pretensión, aunque, en general, se haga referencia al título de crédito base de la acción y a su contenido, entre otro, a la fecha de vencimiento y con base en ello, realiza una remisión expresa al contenido del documento anexo a la demanda, esto es, cuando respecto al tema de los intereses moratorios, en el apartado de hechos no se advierte dicha remisión expresa y directa al pagaré, sino sólo implícita e indirecta.

39. A fin de sostener el criterio que decidió el Pleno del Trigésimo Circuito, debe prevalecer ante el punto de contradicción anterior, razonó que de los artículos 322, fracción III y 329 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al Código de Comercio, establecen la obligación del

actor de narrar sucintamente en su demanda los hechos en que sustente su petición, lo cual tiene como propósito, que el demandado tenga conocimiento de los hechos constitutivos de la acción y que pueda preparar su defensa y desvirtuar tales hechos, refiriéndose a cada uno de ellos como crea que tuvieron lugar.

40. Precisó que de esas condiciones, se puede concluir que la litis en el juicio ejecutivo mercantil se conforma con los hechos afirmados por el actor en su demanda y los narrados por el demandado en su contestación, los cuales serán materia de prueba en la etapa correspondiente, por lo que la litis debe limitarse a determinar sobre la procedencia de las prestaciones reclamadas en la demanda que encuentren apoyo en los hechos narrados en ella, sin que sea posible estimar que el contenido del pagaré base de la acción forma parte integrante de la demanda, pues, como ya se dijo, la controversia se conforma con los hechos en los que cada parte basa sus pretensiones.

41. Determinó que esa es la razón por la que en el juicio ejecutivo mercantil la presentación del pagaré, junto a la demanda, no releva al actor de la carga procesal de exponer el hecho en que apoye su pretensión de pago, específicamente de intereses moratorios; es decir, como si se tratara de dos distintas obligaciones, por tanto el actor no tiene la posibilidad de elegir entre narrar los hechos o exhibir el documento fundatorio, para que sea el Juez de la causa quien deba desentrañar su contenido; pues en realidad las normas citadas le imponen el deber de cumplir con uno y otro requisitos, dado que de allí deriva que el demandado esté en posibilidad de defenderse. De lo contrario, se llegaría al absurdo de considerar que basta con que el actor señale en su demanda las prestaciones que reclama y que exhiba el documento fundatorio, para que del mismo se deriven los hechos que le dieron origen, y que el demandado se refiera a ellos como crea que tuvieron lugar.

42. Razonó igualmente, que en los casos en que el actor no exponga en el apartado de hechos el referente a la exigencia de los intereses moratorios provoca que exista una omisión total del hecho constitutivo de la acción y, por ende, que no exista punto fáctico que probar, por lo que no se podría tomar en consideración en la sentencia, dado que no existe litis alguna en la cual se fije el hecho que debe ser probado, además, con dicha omisión el demandado estaría impedido para formular una adecuada defensa y aportar las pruebas para desvirtuar la petición del actor. Y aclaró, que no podría llegar a una conclusión distinta por el hecho de que en el apartado de prestaciones de demanda el actor refiere a un porcentaje por concepto de intereses moratorios

y que los pide a partir de la mora, incluso si remite al documento base de la acción que los contenga, dado que en el capítulo de hechos no se señala de dónde obtiene ese dato relativo al porcentaje de interés, ni sobre qué monto se debe aplicar, ni cómo es que el demandado incurrió en mora, porque el artículo 322 del Código Federal de Procedimientos Civiles, no permite que se pueda inferir hecho alguno del documento que se acompaña a la demanda que no hubiere sido narrado, máxime que tratándose de pagarés, existen muy variadas formas de elaborarlos, lo que hace que, a veces, su entendimiento sea complicado para el común de las personas que son demandadas, por lo cual, la circunstancia de que se exhiba junto a la demanda, sin que se señalen los hechos que sustentan la prestación reclamada, eventualmente podría dejarlas en estado de indefensión, por no conocer exactamente las cuestiones que rodean la petición de pago de los intereses moratorios, sumado a que éstos pudieran resultar excesivos o usurarios, de ahí la necesidad de que el demandante señale los hechos en que los fundamentan.

43. Ni tampoco, se podría llegar a una diversa conclusión, porque el actor remita de manera expresa y detallada al contenido del pagaré base de la acción que acompañó en su escrito inicial, respecto de datos tales, como quiénes suscribieron el pagaré, la fecha de firma, el monto de la deuda principal, la fecha de pago, el lugar de pago, dado que esa remisión a los datos generales del título de crédito, al no incluir lo relativo al pacto de los intereses moratorios y con independencia de que los intereses estén contenidos en el pagaré, eso no genera la certeza de dónde se obtiene ese dato relativo al porcentaje de interés, sobre qué monto se debe aplicar, ni cómo es que el demandado incurrió en mora, sin que estos datos se puedan inferir de lo narrado respecto de la acción principal.

44. Por último, para sustentar sus razonamiento el Pleno del Trigésimo Circuito citó la tesis 1a./J. 63/2003 de rubro: "DEMANDA. LA OBLIGACIÓN DE EXPRESAR LOS HECHOS FUNDATORIOS DE LA ACCIÓN, SE CUMPLE CUANDO EL ACTOR HACE REMISIÓN EXPRESA Y DETALLADA A SITUACIONES, DATOS O A LOS CONTENIDOS EN LOS DOCUMENTOS ANEXOS A ELLA (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE SONORA Y PUEBLA).", de donde desprende que el Alto Tribunal ya ha determinado, que si determinado hecho constitutivo de la acción no es invocado o mencionado en la demanda (omisión total o absoluta), no existe punto fáctico que probar y, en consecuencia, no sería admisible tomarlo en consideración en el pronunciamiento de la sentencia, lo que sucede en los casos materia de esa contradicción, donde hubo una omisión total en la narrativa de los hechos de la demanda.

45. De las conclusiones anteriores se originó la tesis PC.XXX. J/14 C (10a.),⁸ de rubro y texto:

"DEMANDA EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. LA OBLIGACIÓN DE EXPRESAR EN EL APARTADO CORRESPONDIENTE LOS HECHOS FUNDATORIOS DE LA RECLAMACIÓN DE INTERESES MORATORIOS, SE INCUMPLE CUANDO RESPECTO DE ÉSTOS EL ACTOR NO SEÑALA EL HECHO RELATIVO AUN CUANDO EXHIBA JUNTO A LA DEMANDA EL PAGARÉ QUE LOS CONTIENE. El artículo 322, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a los juicios mercantiles, establece la obligación de que en la demanda se expresen con claridad y precisión los hechos en que se sustente la petición que se formule, por lo que la litis debe limitarse a determinar sobre la procedencia del pago de la prestación reclamada en la demanda que encuentre apoyo en los hechos de la misma, sin que sea posible estimar que el contenido del pagaré base de la acción que se adjuntó a ésta forma parte integrante de ella, pues su exhibición obedece a una diversa obligación prevista en el artículo 323 del citado ordenamiento legal, la cual también debe ser cumplida por el demandante, de ahí que la presentación del pagaré junto a la demanda no releva al actor de la carga procesal de exponer los hechos en que apoye su pretensión de intereses moratorios; por tanto, aunque el actor lo exhiba, en los casos en que en el apartado de hechos de la demanda, no exponga tal narración del hecho fundatorio de la prestación que reclama, ello provoca que exista una omisión total del hecho constitutivo de la acción y, por ende, que no exista punto fáctico que probar, por lo que tal documento no se podrá tomar en consideración en la sentencia y resultará improcedente dicho reclamo de intereses, dado que respecto de él no existe litis alguna en la cual se fijen los hechos que deben ser probados; sumado a que derivado de dicha oscuridad, el demandado estaría impedido para formular una adecuada defensa y aportar las pruebas para desvirtuar la petición del actor, al no poder conocer los motivos que tuvo el demandante para exigir el pago de dicha prestación; aun a pesar de que en el apartado de prestaciones se haya mencionado que se reclaman por un por-

⁸ Décima Época, registro digital: 2009741, Instancia: Plenos de Circuito, Tipo de tesis jurisprudencia, Fuente: «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2014 a las 10:05 horas y» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21, Tomo II, agosto de 2015, materia civil, página 1371.

Derivada de la contradicción de tesis 2/2015. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo, ambos del Trigésimo Circuito. 26 de junio de 2015. Mayoría de tres votos de los Magistrados Lucila Castelán Rueda, Silverio Rodríguez Carrillo y Miguel Ángel Alvarado Servín, con ejercicio de voto de calidad de la primera de los nombrados en su carácter de presidenta del Pleno del Trigésimo Circuito. Disidentes: Álvaro Ovalle Álvarez, José Luis Rodríguez Santillán y Esteban Álvarez Troncoso. Ponente: Álvaro Ovalle Álvarez. Secretario: Víctor Cisneros Castillo.

centaje determinado a partir de que el demandado incurrió en mora y que en esta parte se hubiere remitido al documento base de la acción respecto de dichos intereses."

V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

46. Como cuestión previa, es importante señalar que conforme a los criterios establecidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar si existe o no la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios de los tribunales contendientes se sostengan en tesis jurisprudenciales.

47. Pues esta Primera Sala, estima que por contradicción de "tesis" debe entenderse cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación, la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.",⁹ y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹⁰

48. Así, de acuerdo con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, una forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar

⁹ Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35. Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito con residencia en Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México. Amparo directo 523/2015. 12 de noviembre de 2015. Mayoría de votos. Disidente y Ponente: Jorge Arturo Sánchez Jiménez. Encargado del engrose: Miguel Enrique Sánchez Frías. Secretario: Germán Velázquez Carrasco (sic).

¹⁰ 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.

si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto del mismo.

49. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente *cada uno de los procesos interpretativos involucrados* —y no tanto los resultados que ellos arrojen—, con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas —no necesariamente contradictorias en términos lógicos— aunque legales. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios, y dado que el problema radica en los procesos de interpretación —no en los resultados— adoptados por los tribunales contentiosos, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:¹¹

¹¹ Al respecto, es aplicable la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte 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, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al 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

a) Los tribunales contendientes debieron haber 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 debe encontrar 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 que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

50. Ejercicio Interpretativo y Arbitrio Judicial. A juicio de esta Primera Sala, se cumple con el *primer requisito* para la existencia de una genuina pregunta jurídica que pueda dar pie a una contradicción de criterios, pues se observa que los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que les fueron presentados, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial para tomar una decisión, en concreto sobre la procedencia del reclamo de intereses moratorios en un juicio ejecutivo mercantil en el que se hizo valer la acción cambiaria directa, ante el supuesto de que en el apartado de hechos de la demanda no se señalaran los relativos a la configuración del reclamo de intereses, no obstante en el capítulo de prestaciones se reclamare un porcentaje por dicho concepto y se hiciera remisión al documento base de la acción (pagaré) con independencia de que los intereses estén contenidos en el documento y de que se corra traslado con él.

51. En cuanto al *segundo requisito*, de un análisis a las ejecutorias remitidas a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estima que los

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."

(Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7)

ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes abordaron una misma temática, bajo los mismos elementos, pero con tramos discrepantes de razonamientos jurídicos para arribar a conclusiones muy distintas.

52. Por un lado, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, resolvió ante la problemática de si era procedente o no el reclamo de intereses moratorios convencionales a pesar que no se hubiesen narrado los hechos que les dieron origen en el apartado respectivo de demanda, que sí procedía su reclamo y, por ende, su condena porque los intereses moratorios convencionales consisten en la sanción que debe imponerse por la entrega tardía del dinero en la fecha estipulada, por lo que el deudor debe pagar cierta cantidad por esa demora, y que al ser el pagaré el documento por virtud del cual una persona (suscriptor) se obliga a cubrir a otra una suma determinada de dinero, debiéndose insertar la mención del título o documento el nombre de la persona a quien ha de hacerse el pago, la época y lugar para ese efecto, la fecha y lugar en que se suscribe y la firma de quien suscribe o firme a su ruego, y en tanto la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el artículo 174 permite que las partes pacten e incluyan el monto o porcentaje de interés moratorio que pagará el obligado en caso de incumplimiento a lo estipulado en el título de crédito, si el interés moratorio convencional es introducido en el pagaré necesariamente requiere la voluntad de las partes para ello; así al derivar los intereses moratorios de la falta de pago de la suerte principal, la causa u origen del reclamo de intereses no es desconocida u oscura, pues deriva de la falta de pago del dinero prestado.

53. Con esos razonamientos, el colegiado denunciante concluyó que, si el acreedor del pagaré acude ante el órgano jurisdiccional en ejercicio de la acción cambiaria directa y demanda el pago judicial de la suerte principal, porque el deudor no ha cumplido su obligación, es evidente que en caso que también reclame los intereses moratorios convencionales, la causa u origen de éstos radica en la falta de pago de la deuda, por lo que, no se requiere que, en el capítulo de hechos del escrito de demanda, el acreedor narre las causas y fundamentos que le dan origen al pacto de este tipo de interés pues claramente la causa que les da origen es la falta de pago.

54. Mientras que, el Pleno del Trigésimo Circuito, ante la misma problemática determinó que la presentación del pagaré junto a la demanda no releva al actor la carga procesal de exponer los hechos en los que apoya la pretensión de intereses moratorios convencionales, ni siquiera cuando los intereses moratorios pactados estén contenidos en el pagaré y se le corra traslado con

ésta al demandado, porque en términos del artículo 323, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, el actor tiene la obligación de expresar en la demanda con claridad y precisión los hechos en que se sustentan las peticiones que formula, por lo que la litis debe limitarse a determinar sobre la procedencia del pago de la prestación reclamada. Además, al no exponer la narración de hechos a ese respecto provoca que exista una omisión total del hecho constitutivo de la acción respecto de los intereses y que no exista litis ante falta del punto fáctico a probar, por lo que tal documento no se podrá tomar en consideración en la sentencia y resultará improcedente el reclamo de intereses. Máxime que al no exponer en la demanda los hechos correspondientes a todos los conceptos que se reclaman, el demandado ante tal oscuridad estaría impedido para formular una adecuada defensa.

55. Así, de las ejecutorias en contienda, se acreditan los diferendos interpretativos entre lo resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito y el Pleno del Trigésimo Circuito, porque el primero de ellos estima que en el juicio ejecutivo mercantil en el que se hace valer la acción cambiaria directa, es innecesario que el actor refiera expresa y claramente a los hechos que sustentan el reclamo de intereses moratorios convencionales, mientras que el Pleno del Trigésimo Circuito considera que no procede el reclamo de intereses moratorios convencionales, ni siquiera si éstos están contenidos en el pagaré, porque al no narrar los hechos que originan dicho reclamo no existe litis a ese respecto ante la carencia de los hechos que debieron ser probados.

56. De suerte que, esta Primera Sala concluye que se verifica el *tercer requisito* necesario para la existencia de contradicción de tesis, pues existe un punto de contacto entre los tramos de razonamiento jurídico de los órganos jurisdiccionales federales que da lugar a la formulación de una pregunta genuina cuyo punto concreto de contradicción de tesis consiste en determinar:

- ¿Si en el juicio ejecutivo mercantil en el que hace valer la acción cambiaria directa respecto de un pagaré es requisito necesario para el análisis del reclamo de pago de intereses moratorios convencionales, exponer en la demanda los hechos o causas que les dieron origen, o basta adjuntar el pagaré que los estipule a fin de que el juzgador entre a su análisis y pueda decidir sobre su procedencia?

57. No es óbice para considerar la existencia de la presente contradicción el que el Pleno del Trigésimo Circuito al elaborar su estudio abarcara en su análisis a dos supuestos fácticos en los que puede ocurrir la interrogante jurídica que los contendientes tuvieron que resolver, esto es, el Pleno

referido¹² en su análisis advierte que existen muy variadas formas de suscribir un pagaré, y ejemplifica, entre otras circunstancias, que puede ocurrir que en el documento ejecutivo sí se exprese la tasa de interés moratoria pactada, o bien que esto no sea así y, por ende, la parte demandada desconozca ante la falta de narrativa de hechos del actor, de dónde se desprenden los datos de la tasa del interés moratorio convencional pactada, lo que a juicio del Pleno del Trigésimo Circuito es indistinto, al concluir que en cualquier supuesto existe necesidad de que el actor debe narrar los hechos que dan origen a dicho reclamo. Así es claro que en su estudio el Pleno de Circuito contendiente arriba a la misma conclusión en torno a los dos supuestos fácticos referidos.

58. En cambio, el asunto que fue resuelto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Civil del Vigésimo Circuito, correspondió únicamente al caso en el cual la tasa de interés moratoria convencional sí estaba expresamente estipulada en el pagaré, por lo que es claro que en los razonamientos de ese Tribunal no se analizó el supuesto relativo a qué requisitos debe satisfacer la demanda ejecutiva mercantil y el reclamo de intereses moratorios convencionales, cuando no se narren los hechos que dan origen a ese reclamo y el documento basal no contenga dicho dato. Análisis del que se desconoce la conclusión que pudo alcanzar el órgano colegiado contendiente.

59. No obstante, a fin de satisfacer la vocación de la contradicción de tesis consistente en erradicar la incertidumbre jurídica que ocasionan criterios contradictorios de los órganos del Poder Judicial Federal, esta Primera Sala estima que es existente la contradicción de tesis, únicamente por lo que hace al supuesto fáctico analizado por ambos órganos contendientes, cuya conclusión arroja un punto concreto de contradicción, esto es el relativo a qué requisitos deben considerarse para la procedencia del reclamo de intereses moratorios convencionales en un juicio ejecutivo mercantil, en el que se hace valer la acción cambiaria directa de un pagaré que en su texto expresamente estipula la tasa de interés moratoria pactada. Tal y como se refiere al punto de contradicción señalado en el párrafo 46 de esta resolución.

60. Ahora, no constituye un obstáculo para la procedencia de análisis del fondo del punto de contradicción antes precisado la existencia de la tesis 1a./J. 63/2003 de rubro: "DEMANDA. LA OBLIGACIÓN DE EXPRESAR LOS HECHOS FUNDATORIOS DE LA ACCIÓN, SE CUMPLE CUANDO EL ACTOR HACE REMISIÓN EXPRESA Y DETALLADA A SITUACIONES, DATOS O A LOS CONTENIDOS EN LOS DOCUMENTOS ANEXOS A ELLA (LEGISLACIÓN DE

¹² A pesar que las ejecutorias que contendieron en la contradicción de tesis 2/2015 refirieron a casos en los que el pagaré si contenía el dato del interés moratorio convencional.

LOS ESTADOS DE SONORA Y PUEBLA).", misma que incluso cita el Pleno del Trigésimo Circuito para sustentar sus consideraciones, en tanto que si bien dicho criterio jurisprudencial que ha emitido esta Primera Sala con una anterior integración incide sobre el tema que ha de analizarse, el mismo no resuelve a cabalidad el punto concreto de contradicción, aunado a que interpreta legislación procesal de los Estados de Sonora y Puebla, y porque dada la relevancia del punto de contradicción para la tramitación de los juicios mercantiles esta Primera Sala considera necesario responder al punto concreto de contradicción que se origina al corresponder a una problemática jurídica genuina y novedosa, en torno a los requisitos y cargas procesales que tiene el actor para el reclamo de los intereses moratorios convencionales en el juicio ejecutivo mercantil al incoar la acción cambiaria directa sobre un pagaré que los estipule y desvanecer así toda incertidumbre jurídica en torno qué debe considerar el Juez mercantil para el análisis de ese concepto bajo esas concretas circunstancias fácticas.

61. **Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que a fin de resolver el punto concreto de contradicción que se origina, es menester aludir a los razonamientos contenidos en la contradicción de tesis 102/2005¹³ cuyo punto a dilucidar consistió, en determinar si la litis cerrada en los juicios ejecutivos mercantiles se integra con el escrito de demanda y contestación de la misma, exclusivamente, o también con la vista que se le da al actor de las excepciones opuestas por el demandado y su desahogo.

62. Criterio que auxilia al análisis de fondo de la respuesta jurídica que ha de alcanzarse en la presente, porque de los razonamientos en los cuales esta Primera Sala afirmó que a palabra litis significa pleito, controversia o contienda judicial, se determinó que la denuncia de la litis, es un acto procesal en virtud del cual se pone en conocimiento de un tercero la procedencia de un proceso para darle la oportunidad de apersonarse y defenderse, en consideración a que la sentencia que se le dicte puede afectarle, causándole un perjuicio.

¹³ Fallada en sesión de diecinueve de octubre de dos mil cinco, por mayoría de cuatro votos, de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, y presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), en contra del voto emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz.

El razonamiento del voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz sustenta que es inconcuso que la integración de la litis en los juicios ejecutivos mercantiles debe integrarse con el escrito inicial de demanda, con el relativo al de contestación de la misma y con aquél exhibido por el actor respecto de la vista que se le da con el escrito de contestación a la demanda, a fin de cumplir con la garantía de audiencia de la parte actora.

63. Igualmente, en ese precedente se advirtió que de los artículos 1061,¹⁴ 1069,¹⁵ 1327,¹⁶ 1399,¹⁷ 1400¹⁸ y 1401¹⁹ del Código de Comercio, se advierte que la litis en el juicio ejecutivo mercantil se integra únicamente con el escrito de demanda y contestación.

¹⁴ "Art. 1061. Al primer escrito se acompañarán precisamente:

"I. El poder que acredite la personalidad del que comparece en nombre de otro;

"II. El documento o documentos que acrediten el carácter con que el litigante se presente en juicio en el caso de tener representación legal de alguna persona o corporación o cuando el derecho que reclame provenga de habersele transmitido por otra persona;

"III. Los documentos en que el actor funde su acción y aquellos en que el demandado funde sus excepciones. Si se tratare del actor, y carezca de algún documento, deberá acreditar en su demanda haber solicitado su expedición con la copia simple sellada por el archivo, protocolo, dependencia o lugar en que se encuentren los originales, para que, a su costa, se les expida certificación de ellos, en la forma que prevenga la ley. Si se tratare del demandado deberá acreditar la solicitud de expedición del documento de que carezca, para lo cual la copia simple sellada por el archivo, protocolo o dependencia, deberá exhibirla con la contestación o dentro de los tres días siguientes al del vencimiento del término para contestar la demanda.

"Se entiende que las partes tienen a su disposición los documentos, siempre que legalmente puedan pedir copia autorizada de los originales y exista obligación de expedírselos. Si las partes no tuvieren a su disposición o por cualquier otra causa no pudiesen presentar los documentos en que funden sus acciones o excepciones, lo declararán al Juez, bajo protesta de decir verdad, el motivo por el que no pueden presentarlos. En vista a dicha manifestación, el Juez, ordenará al responsable de la expedición que el documento se expida a costa del interesado, apercibiéndolo con la imposición de alguna de las medidas de apremio que autoriza la ley.

"Salvo disposición legal en contrario o que se trate de pruebas supervenientes, de no cumplirse por las partes con alguno de los requisitos anteriores, no se le recibirán las pruebas documentales que no obren en su poder al presentar la demanda o contestación como tampoco si en esos escritos no se dejan de identificar las documentales, para el efecto de que oportunamente se exijan por el tribunal y sean recibidas;

"IV. Además de lo señalado en la fracción III, con la demanda y contestación se acompañarán todos los documentos que las partes tengan en su poder y que deban de servir como pruebas de su parte; y, los que presentaren después, con violación de este precepto, no le serán admitidos, salvo que se trate de pruebas supervenientes, y

"V. Copia simple o fotostática siempre que sean legibles a simple vista, tanto del escrito de demanda como de los demás documentos referidos, incluyendo la de los que se exhiban como prueba según los párrafos precedentes para correr traslado a la contraria.

"Lo dispuesto en la fracción anterior, se observará también respecto de los escritos en que se oponga la excepción de compensación o se promueva reconvencción o algún incidente."

¹⁵ "Art. 1069. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial, deben designar domicilio ubicado en el lugar del juicio para que se les hagan las notificaciones y se practiquen las diligencias que sean necesarias. Igualmente deben designar el domicilio en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promueven.

"Cuando un litigante no cumpla con la primera parte de este artículo las notificaciones se harán conforme a las reglas para las notificaciones que no deban ser personales. Si no se designare domicilio de la contraparte, se le requerirá para que lo haga, y si lo ignoran se procederá en los términos del artículo siguiente.

"Las partes podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a una o varias personas con capacidad legal, quienes quedarán facultadas para interponer los recursos que procedan, ofrecer e intervenir en el desahogo de pruebas, alegar en las audiencias, pedir se dicte sentencia para evitar la consumación del término de caducidad por inactividad procesal y realizar cualquier acto

64. En efecto, los preceptos citados establecen que la parte actora debe expresar en su demanda los hechos en que funde su acción, y ofrecer las pruebas que acrediten la misma; y el demandado debe referirse a cada hecho en forma concreta y oponer las excepciones que tuviere, ofreciendo las pruebas que apoyen esas excepciones en el propio escrito de contestación, ya que

que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero. Las personas autorizadas conforme a la primera parte de este párrafo, deberán acreditar encontrarse legalmente autorizadas para ejercer la profesión de abogado o licenciado en derecho, debiendo proporcionar los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización y mostrar la cédula profesional o carta de pasante para la práctica de la abogacía en las diligencias de prueba en que intervengan, en el entendido que el autorizado que no cumpla con lo anterior, perderá la facultad a que se refiere este artículo en perjuicio de la parte que lo hubiere designado, y únicamente tendrá las que se indican en el penúltimo párrafo de este artículo.

"Las personas autorizadas en los términos de este artículo, serán responsables de los daños y perjuicios que causen ante el que los autorice, de acuerdo a las disposiciones aplicables del Código Civil para el Distrito Federal, relativas al mandato y las demás conexas. Los autorizados podrán renunciar a dicha calidad, mediante escrito presentado al tribunal, haciendo saber las causas de la renuncia.

"Los tribunales llevarán un libro de registro de cédulas profesionales de abogados, en donde podrán registrarse los profesionistas autorizados.

"Las partes podrán designar personas solamente autorizadas para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquiera con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refieren los párrafos anteriores.

"El Juez al acordar lo relativo a la autorización a que se refiere este artículo deberá expresar con toda claridad el alcance con el que se reconoce la autorización otorgada."

¹⁶ "Art. 1327. La sentencia se ocupará exclusivamente de las acciones deducidas y de las excepciones opuestas respectivamente en la demanda y en la contestación."

¹⁷ "Art. 1399. Dentro de los cinco días siguientes al requerimiento de pago, al embargo, en su caso y al emplazamiento, el demandado deberá contestar la demanda, refiriéndose concretamente a cada hecho, oponiendo únicamente las excepciones que permite la ley en el artículo 1403 de este Código, y tratándose de títulos de crédito las del artículo 8o. de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y en el mismo escrito ofrecerá pruebas, relacionándolas con los hechos y acompañando los documentos que exige la ley para las excepciones."

¹⁸ "Art. 1400. Si el demandado dejare de cumplir con lo dispuesto por el artículo 1061 de este ordenamiento respecto de las documentales en que funde sus excepciones, el Juez dejará de admitirlas, salvo las que sean supervenientes.

"En caso de que el demandado hubiere exhibido las documentales respectivas, o cumplido con lo que ordena el artículo 1061 de este ordenamiento, se tendrán por opuestas las excepciones que permite la ley, con las cuales se dará vista al actor por tres días para que manifieste y ofrezca las pruebas que a su derecho convenga."

¹⁹ Art. 1401. En los escritos de demanda, contestación y desahogo de vista de ésta, las partes ofrecerán sus pruebas, relacionándolas con los puntos controvertidos, proporcionando el nombre, apellidos y domicilio de los testigos que hubieren mencionado en los escritos señalados al principio de este artículo; así como los de sus peritos, y la clase de pericial de que se trate con el cuestionario que deban resolver; y todas las demás pruebas que permitan las leyes.

"Si los testigos no se hubieren mencionado con sus nombres y apellidos en los escritos que fijan la litis, el Juez no podrá admitirlas aunque se ofrezcan por las partes posteriormente, salvo que importen excepción superveniente.

de otra forma no le serán admitidas, razonamiento del que ya esta Primera Sala resaltó que esa obligación del demandado se instituye con la salvedad de las que deriven del propio título exhibido como base de la acción.

65. De esa lógica se concluyó que la vista que se da al actor con el escrito de contestación es únicamente para que tenga la oportunidad de ofrecer pruebas con la finalidad de desvirtuar las excepciones opuestas, porque de no ser así se crearía un desequilibrio procesal entre las partes, al darle una segunda oportunidad a la actora para que subsane omisiones contenidas en la demanda, adiciones hechos, o argumente cuestiones diversas que no se hicieron valer en el escrito de demanda. Criterio del que nació la tesis 1a./J. 161/2005 de rubro: "LITIS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. SE INTEGRA SÓLO CON EL ESCRITO DE DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN."²⁰

66. Con ello, esta Primera Sala considera que al caso dichos razonamientos resultan útiles en tanto de la ejecutoria correspondientes se verifica que esta Sala ya consideró que si bien la litis en el juicio ejecutivo mercantil se integra solo con el escrito de demanda y su contestación, ello es con el fin de

"Desahogada la vista o transcurrido el plazo para hacerlo, el Juez admitirá y mandará preparar las pruebas que procedan, de acuerdo con el Código Federal de Procedimientos Civiles, abriendo el juicio a desahogo de pruebas, hasta por un término de quince días, dentro de los cuales deberán realizarse todas las diligencias necesarias para su desahogo, señalando las fechas necesarias para su recepción.

"Las pruebas que se reciban fuera del término concedido por el Juez, o su prórroga si la hubiere decretado, serán bajo la responsabilidad de éste, quien sin embargo, podrá mandarlas concluir en una sola audiencia indiferible que se celebrará dentro de los diez días siguientes."

²⁰ Tesis: 1a./J. 161/2005, "LITIS EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL. SE INTEGRA SÓLO CON EL ESCRITO DE DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN.—De una interpretación sistemática de los artículos 1061, 1069, 1327, 1399, 1400 y 1401 del Código de Comercio, se advierte que la litis en los juicios ejecutivos mercantiles se integra únicamente con el escrito de demanda —en el que la parte actora funda su acción— y con su contestación —a través de la cual el demandado funda sus excepciones y defensas—, lo que se conoce como litis cerrada. Lo anterior es así, en virtud de que al establecer el citado artículo 1400 que con el escrito de contestación a la demanda se tendrán por opuestas las excepciones que permite la ley y se dará vista al actor por tres días para que manifieste y ofrezca las pruebas que a su derecho convenga, es exclusivamente para que éste tenga la oportunidad de ofrecer las pruebas pertinentes para desvirtuar las excepciones planteadas, pero no para corregir o mejorar su escrito de demanda, pues ello generaría un desequilibrio procesal entre las partes."

Novena Época, registro digital: 176248, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, enero de 2006, materia civil, página 432.

Contradicción de tesis 102/2005-PS. Entre las sustentadas por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. 19 de octubre de 2005. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

asegurar que el demandado refute los hechos señalados en el escrito de demanda pudiendo ofrecer las pruebas que considere pertinentes, de lo que resulta que esa posibilidad de defensa no se limitan a controvertir los hechos formulados por el actor sino también posibilita formular excepciones que derivan del propio documento base de la acción, por lo que de esa lógica es posible sostener como primera aproximación para resolver la problemática planteada, que el demandado en un juicio ejecutivo mercantil no ve coartada su garantía de audiencia o defensa, cuando el actor no refiere a hechos que vinculen a todos los elementos contenidos en el documento base de la acción, tales como la tasa de interés moratoria, porque es inconcuso que el demandado puede, al contestar su demanda formular excepciones directamente al contenido del título base de la acción y ofrecer el medio probatorio que considere para sustentar su defensa.

67. Luego, también resulta útil referir a los razonamientos formulados por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 26/2002²¹ cuyo punto de contradicción consistió en dilucidar si para la procedencia del juicio mercantil (ordinario o ejecutivo), el actor debe señalar necesariamente en su escrito de demanda, los hechos constitutivos de la acción o demanda, por lo que si omite hacerlo, resulta improcedente la acción; sin que esa omisión pueda subsanarse cuando el actor remite a los contenidos en un documento que anexe a su demanda (como lo es el certificado del estado financiero expedido por el contador público o los plazos convenidos en el contrato de crédito, o bien el documento fundatorio de la acción; si para la procedencia, ineludiblemente deben precisarse éstos en el mismo escrito de demanda, sin que sea válido remitirse a un documento anexo.

68. Asunto, en el que la anterior integración de esta Primera Sala razonó que de la doctrina es posible deducir dos sistemas para formación de la litis: i. el de *la individualización*, que consiste en exigir que únicamente se exprese en la demanda el hecho jurídico que sea necesario para individualizar el derecho que se ejercita, a fin de identificarlo en forma tal, que sea posible determinar los límites objetivos de la cosa juzgada; y ii. el de la sustanciación que exige más, porque quiere que se exprese con precisión el hecho jurídico que da vida al derecho que se hace valer.

²¹ Resuelta el doce de noviembre de dos mil tres, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Juan N. Silva Meza. El Ministro Juventino V. Castro y Castro votó en contra. Ausente el Ministro Humberto Román Palacios.

69. Esto es, mientras el primero se conforma con que no haya incertidumbre sobre lo que se pide al demandado, a efecto de concretar la litis, el segundo requiere precisión sobre el hecho mismo generador del derecho que se pretende ejercitar. En algunos casos, la precisión en lo que se pide traerá consigo igual precisión en el hecho jurídico base de la demanda.

70. Empero, se distinguió que de acuerdo al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal en su artículo 255²² exige que se precise: a) Lo que se demanda; b) Los hechos jurídicos en que se funde la demanda; c) La acción que se ejercita; y d) Los fundamentos legales que apoyan la demanda.

71. Por lo que, si determinado hecho constitutivo de la acción no es invocado o mencionado en la demanda (omisión total), es evidente que no existe punto fáctico que probar y en consecuencia no sería admisible tomarlo en consideración en el pronunciamiento de la sentencia por lo que indudablemente no prosperaría la acción intentada. No obstante, en una aproximación inclinada al sistema de la individualización, se concluyó que tal obligación puede cumplirse cuando el actor hace remisión expresa y detallada a situaciones, datos o hechos precisos contenidos en los documentos exhibidos junto con la demanda, aun y cuando éste constituya el documento base de la acción, lo que de manera alguna puede implicar omisión u oscuridad en la misma, puesto que con esa remisión, aunada al traslado que se le corre con la copia de dichos documentos, la parte demandada tendrá conocimiento de esos hechos constitutivos de la acción, para estar en posibilidad de preparar adecuadamente su defensa, así como aportar las pruebas que estime adecuadas para desvirtuar los hechos sobre los que repara la litis que es en sí la finalidad de precisarse los hechos en la demanda, como quedó señalado en párrafos precedentes.

²² "ARTÍCULO 255

"Toda contienda judicial, principal o incidental, principiará por demanda, en la cual se expresaran:

"I. El tribunal ante el que se promueve;

"II. El nombre y apellidos del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones;

"III. El nombre del demandado y su domicilio;

"IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios;

"V. Los hechos en que el actor funde su petición, en los cuales precisará los documentos públicos o privados que tengan relación con cada hecho, así como si los tiene o no a su disposición. De igual manera proporcionará los nombres y apellidos de los testigos que hayan presenciado los hechos relativos.

"Asimismo debe numerar y narrar los hechos, exponiéndolos sucintamente con claridad y precisión;

"..."

72. De dichos razonamientos surgió la tesis 1a./J. 63/2003²³ de rubro y texto siguiente:

"DEMANDA. LA OBLIGACIÓN DE EXPRESAR LOS HECHOS FUNDATORIOS DE LA ACCIÓN, SE CUMPLE CUANDO EL ACTOR HACE REMISIÓN EXPRESA Y DETALLADA A SITUACIONES, DATOS O A LOS CONTENIDOS EN LOS DOCUMENTOS ANEXOS A ELLA (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE SONORA Y PUEBLA).—Si bien es cierto que los artículos 227, fracción VI, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora y 229, fracción V, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla, de aplicación supletoria a los juicios mercantiles, establecen el imperativo de que en la demanda se expresen con claridad y precisión los hechos en que se sustente la acción que se ejercite, también lo es que tal obligación se cumple cuando el actor hace remisión expresa y detallada a situaciones, datos o hechos contenidos en los documentos exhibidos junto con la demanda, aun cuando éstos constituyan base de la acción, pues con esa remisión, aunada al traslado que se le corre con la copia de ellos, la parte demandada tendrá conocimiento de esos hechos para así preparar su defensa y aportar las pruebas adecuadas para desvirtuarlos."

73. Criterio que esta Primera Sala en la actual integración reitera en el caso concreto por dos razones fundamentales, primeramente porque apreciando la naturaleza del juicio ejecutivo mercantil es indiscutible que las cargas procesales deben obedecer a parámetros mucho más flexibles que las correspondientes al juicio ordinario en atención a satisfacer la naturaleza ejecutiva y ágil de la vía privilegiada, y en segundo término, porque sin importar la naturaleza de la vía, toda demanda judicial debe interpretarse de forma integral, esto es, considerar todos los anexos en los que se acompaña, en virtud de que éstos sustentan lo expresado en la petición del justiciable y complementan el entendimiento de la demanda, por lo que el juzgador no puede soslayar su contenido, sino que los documentos anexos son integrantes para desentrañar la verdadera voluntad del peticionario,²⁴ y no podría estimarse que el

²³ Novena Época, Registro digital: 181982, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, materia civil, página 11.

Contradicción de tesis 26/2002-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 12 de noviembre de 2003. Mayoría de 3 votos. Disidente: Juventino V. Castro y Castro. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

²⁴ Tiene aplicación en los conducente la tesis 1a./J. 128/2005, de rubro y texto siguiente: "DEMANDA DE AMPARO. PARA TENER POR MANIFIESTA LA VOLUNTAD DE PROMOVERLA, LA FIRMA O FIRMAS PUEDEN ESTAMPARSE EN HOJAS ANEXAS.—El artículo 204 del Código Federal de

juzgador únicamente atienda a los documentos que se encuadren en el concepto de escrito de demanda, porque al considerar el concepto de demanda como un todo integral a la petición del justiciable dicho razonamiento encuentra lógica en el alcance y contenido del derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, especialmente en el ejercicio de la acción cambiaria directa en el que pretende ejercerse el derecho reconocido en un título de crédito que incorpora una obligación de contenido patrimonial y por lo mismo, un derecho a favor de su tenedor. Y cuyo hecho medular a considerar para su procedencia es la falta de pago ante el vencimiento del título ejecutivo, por lo que basta la narración de ese hecho en cualquier parte del escrito de la demanda inicial, para actualizar la litis del juicio ejecutivo mercantil.

74. En efecto, para resolver la presente contradicción de tesis resulta esencial considerar que la contradicción de criterios se origina en juicios ejecutivos mercantiles en los que se ejercita la acción cambiaria directa, para lo cual conviene resaltar las características de *literalidad*, *autonomía* y *abstracción* de los títulos de crédito de carácter ejecutivo, por las cuales cada una de las personas que intervienen en éste adquieren una obligación propia o bien un derecho propio, que es exclusivo en relación con el contenido del documento, lo que indica que el hecho a narrar es único al derecho que ostenta el tenedor del título ejecutivo.

Procedimientos Civiles establece que por suscripción de un documento, se entiende la colocación, al pie del escrito, de las palabras que con respecto a su destino sean idóneas para identificar a la persona que suscribe; sin embargo, tratándose de la demanda de garantías, la firma correspondiente puede ser plasmada en hojas anexas, pues el hecho de que la misma no se imprima al pie de la última hoja con la que termina el texto de la demanda sino en una o varias anexas, no significa que no existe el propósito de promover tal demanda, ya que al haberse acompañado al escrito relativo forma parte de ella y constituye el signo expreso e inequívoco de su voluntad, máxime si se toma en cuenta que el documento que contiene la demanda constituye un todo integral, salvo prueba en contrario, esto es, mientras no se demuestre que la firma de que se trata no fue puesta del puño y letra del titular de la demanda o de su representante. Además, en el caso de que el Juez o el tribunal del conocimiento tengan dudas respecto a la identidad y voluntad del quejoso para promover la demanda de garantías, podrá prevenirlo para que ratifique o haga la aclaración correspondiente, de acuerdo con los artículos 146 y 178 de la Ley de Amparo, respectivamente."

Novena Época, registro digital: 176725, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, noviembre de 2005, materia común, página 11.

Derivada de contradicción de tesis 112/2005-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 29 de junio de 2005. Cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Rogelio Alberto Montoya Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 128/2005. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha treinta y uno de agosto de dos mil cinco.

75. Cabe señalar que ya esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 170/2013,²⁵ señaló que la característica de la *literalidad* en los títulos de crédito, implica el molde y alcance de la obligación escrita en el documento, lo que conlleva a que la medida del derecho incorporado en el título está determinada por el texto del documento, y su amplitud depende de la delimitación exacta de las palabras y números que están escritos en el papel.²⁶

76. Así, de la característica de *literalidad* se desprende que lo escrito en el texto del título de crédito, es lo que constituye el derecho, lo cual es importante, debido a que en esta materia todos los títulos provienen de una causa, o bien negocio fundamental, causal o subyacente, y cuando el documento se crea, emerge un derecho que se ajusta a los términos literales en que se encuentra redactado en el documento cambiario.

77. Por ello, una vez emitido un título de crédito ya no puede variarse, debido a que las personas extrañas que lo adquieren, y que son ajenas a la relación jurídica causal, puedan tener la seguridad de que no ha variado el contenido del derecho que se encuentra plasmado en el título.

78. Así, dada esa característica de *literalidad* la obligación que deriva de un título de crédito está vinculada con la literalidad del título de crédito y, por ende, *la acción cambiaria directa* se funda exclusivamente en la emisión del título, así como la falta de pago y la acción para hacerlo exigible en los derechos de cobro incorporados al mismo, esto es la suerte principal más la tasa ordinaria y moratoria pactada, además que en la *acción cambiaria directa* solamente se puede intentar por el tenedor del título en contra del principal obligado o sus avalistas a fin de exigir el derecho que se contiene literalmente en el documento que constituye la base de la acción.

79. Por tanto, cuando se ejerce la acción cambiaria directa en la que el título base de la acción es un pagaré y, en el capítulo de prestaciones se re-

²⁵ Resuelta en sesión del 28 de agosto de 2013, por unanimidad de votos de la Primera Sala y de la que derivó la tesis 1a./J. 96/2013 (10a.), de rubro: "ACCIÓN CAUSAL. EL ENDOSATARIO EN PROPIEDAD DE UN TÍTULO DE CRÉDITO NO PUEDE EJERCERLA CONTRA EL SUScriptor ORIGINAL."

²⁶ LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO.

"ARTÍCULO 5o. Son títulos de crédito, los documentos necesarios para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna."

"ARTÍCULO 7o. Los títulos de crédito dados en pago, se presumen recibidos bajo la condición 'salvo buen cobro'.

clama el pago de la suerte principal, así como de los intereses moratorios convencionales que están expresamente contenidos en el documento base de la acción, debe considerarse por una parte que esas prestaciones constituyen un único reclamo en ejercicio de la acción cambiaria directa, además que tal documento forma parte integral de la demanda, de manera que bastará que el actor en cualquier parte de su escrito inicial haga una remisión expresa al documento para concluir que el demandado está en condiciones de preparar su defensa incluso contra el reclamo de intereses moratorios que en lógica consecuencia se reclaman a partir del vencimiento del pago de la deuda principal, porque ese es el hecho que les origina.

80. Conclusión que se corrobora con el criterio de esta Primera Sala emitido al fallar la contradicción de tesis 182/2010²⁷ cuyo punto de contradicción consistió en determinar, si procede o no la condena de interés moratorio legal cuando en un juicio ejecutivo mercantil se demandan sólo el pago de un título de crédito y los intereses moratorios convencionales respecto del porcentaje pactado en el título de crédito, y el demandado no es condenado respecto de esta última prestación, al probarse la excepción de alteración del documento en cuanto al interés moratorio convencional. Y del que derivó la tesis 1a./J. 22/2011, de rubro: "INTERESES MORATORIOS AL TIPO LEGAL. ES IMPROCEDENTE LA CONDENA A SU PAGO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL CUANDO NO FUERON RECLAMADOS COMO PRESTACIÓN Y RESPECTO DE LOS CONVENCIONALES SE ACTUALIZA LA EXCEPCIÓN DE ALTERACIÓN DE DOCUMENTO."²⁸

²⁷ Fallado en sesión de nueve de febrero de dos mil once, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien manifestó que formularía voto particular.

El voto particular del ministro Cossío Díaz se sustenta en que al entender que todo deudor que incurre en mora está obligado al pago, ya sea de intereses convencionales o legales, al no acreditarse el pacto en relación con los primeros, debe estarse al tipo legal, en virtud de que es una obligación legal que se actualiza en supletoriedad de la voluntad de las partes. Ello en virtud del lucro que presupone un documento mercantil.

²⁸ "INTERESES MORATORIOS AL TIPO LEGAL. ES IMPROCEDENTE LA CONDENA A SU PAGO EN EL JUICIO EJECUTIVO MERCANTIL CUANDO NO FUERON RECLAMADOS COMO PRESTACIÓN Y RESPECTO DE LOS CONVENCIONALES SE ACTUALIZA LA EXCEPCIÓN DE ALTERACIÓN DE DOCUMENTO.—Cuando en un juicio ejecutivo mercantil se demanda el pago de un título de crédito y los intereses moratorios pactados, y el demandado acredita la excepción de alteración de documento, resulta incorrecta la condena al pago de interés al tipo legal por no haberlo solicitado la actora en su demanda, ya que los intereses convencionales y los legales son prestaciones independientes que deben precisarse en esos términos en dicho escrito, pues sólo así el demandado tendrá claro lo pretendido, y podrá allanarse a ello o controvertirlo interponiendo las excepciones que estime pertinentes. En ese sentido, la litis cerrada en el juicio ejecutivo mercantil no permite que el juzgador se sustituya en la obligación procesal del actor al variar las presta-

81. En tanto que al razonar sobre esa interrogante jurídica, esta Sala precisó en concordancia con lo que se entiende por litis en el juicio ejecutivo mercantil, que toda vez que el objeto sobre el cual se desarrolla la función jurisdiccional constituye el litigio o conflicto entre dos o más partes y que ésta, como se ha mencionado, se integra con las pretensiones y defensas de las partes, entonces, la resolución del conflicto debe sujetarse exclusivamente a lo planteado en la litis y no puede decidir sobre cuestiones distintas a ésta de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la garantía de impartición de justicia y, en particular, en el principio de "plenitud" que se desprende de la misma.

82. Además, que atendiendo al contenido de los artículos 5o.²⁹ y 13³⁰ de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, se advierte que una de las características de los títulos de crédito es la literalidad que no es otra cosa más que las partes se obligan en los términos en los que aparece que quisieron obligarse; y del segundo precepto se aprecia, que para el caso de alteración de un título de crédito los signatarios posteriores a ella se obligan según los términos del texto alterado y los signatarios anteriores se obligan según el texto original.

83. Por lo que, cuando en un juicio ejecutivo mercantil se demanda el pago de un título de crédito y los intereses moratorios pactados en determinado porcentaje y el demandado acredita la excepción de alteración que opuso respecto de éstos, es incorrecto que al demandado se le condene al pago de

ciones demandadas por no prosperar lo inicialmente pretendido, dado que se trastocarían la congruencia de la sentencia establecida en el artículo 1327 del Código de Comercio y la garantía de defensa contenida en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el demandado no tendría oportunidad de ser oído y vencido en el juicio respecto de dicha prestación."

Novena Época, registro digital: 161053, Instancia: Primera Sala, Tipo de tesis jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, materia civil, página 680.

Contradicción de tesis 182/2010. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito. 9 de febrero de 2011. Mayoría de tres votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

²⁹ "ARTÍCULO 5o. Son títulos de crédito, los documentos necesarios para ejercitar el derecho literal que en ellos se consigna."

³⁰ "ARTÍCULO 13. En caso de alteración del texto de un título de crédito, los signatarios posteriores a ella se obligan según los términos del texto alterado, y los signatarios anteriores, según los términos del texto original. Cuando no se pueda comprobar si una firma ha sido puesta antes o después de la alteración, se presume que lo fue antes."

interés al tipo legal; cuenta habida que ello implicaría efectuar una condena respecto de una prestación ajena a la litis, como es el interés legal, en virtud de que éste no fue solicitado en esos términos por la parte actora, sobre todo si se parte de la base de que en los juicios mercantiles impera el principio de litis cerrada.

84. En ese orden de ideas, resulta claro para esta Primera Sala que en ejercicio de una acción cambiaria directa, la tasa de interés moratoria pactada y expresada en el pagaré documento base de la acción forma parte integrante de la litis, a pesar que en el capítulo de hechos el actor no refiera a ese reclamo como individual e independiente del pago de la suerte principal. Porque, es inconcuso que al ser la litis del juicio ejecutivo mercantil de naturaleza cerrada, el juzgador solamente puede conocer de aquello que las partes hayan hecho valer en sus escritos de demanda y contestación sin poder ir más allá de lo pedido o reflejado en el documento base de la acción so pena de infringir tanto el principio de estricto derecho como el de congruencia establecido por el artículo 1327 del ordenamiento legal citado.

85. En suma, la respuesta jurídica que ahora se ofrece en atención al principio de congruencia que impera en el juicio ejecutivo mercantil en el supuesto fáctico en que los intereses moratorios convencionales estén expresamente contenidos en el título ejecutivo base de la acción, al consistir este en parte integrante de la demanda y reclamarse como prestación de la acción cambiaria directa, el juzgador debe considerarlos, no obstante la omisión de la narrativa de los hechos que le dieron origen, sin que ello signifique en el detrimento de las posibilidades de defensa del demandado, porque el pagaré como documento base de la acción al ser trasladado al demandado en la diligencia de requerimiento de pago, embargo y emplazamiento cumple con la función de informar al demandado de los elementos y hechos que del mismo se desprenden, tales como la fecha de vencimiento del documento y la tasa de interés moratoria pactada.

86. De ahí que, si se reclama en ejercicio de la acción cambiaria directa el pago de intereses moratorios expresamente estipulados en el documento base de la acción, a partir de que el deudor incurrió en mora y en cualquier apartado del escrito de la demanda se hace referencia y remisión expresa al contenido del título basal, debe entenderse que ese reclamo es procedente sin necesidad que el actor refiera ese hecho como independiente del principal en el capítulo correspondiente.

87. Así, esta Primera Sala sostiene que si la litis en el juicio ejecutivo mercantil se forma con la demanda y la contestación y dentro de la primera están comprendidos integralmente los anexos, en especial el documento basal cuando se ejercita la acción cambiaria directa, en el supuesto concreto en el cual el texto del pagaré exprese la tasa que se reclama de intereses moratorios convencionales y la fecha de vencimiento del título ejecutivo, basta que el actor adjunte a su demanda el documento basal y expresamente remita al mismo en el capítulo de hechos, para que el juzgador pueda analizar el reclamo conforme las condiciones contenidas en el título ejecutivo, sin que ello implique dejar sin defensa a la parte demandada porque con dicho documento se le corre traslado por lo que queda en aptitud de formular sus excepciones y defensas en torno a ese concepto.

VI. DECISIÓN

88. En razón de lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

INTERESES MORATORIOS CONVENCIONALES. PARA LA PROCEDENCIA DE SU RECLAMO BASTA ADJUNTAR A LA DEMANDA EL PAGARÉ BASE DE LA ACCIÓN CAMBIARIA DIRECTA QUE LOS CONTENGA. La litis en el juicio ejecutivo mercantil en el que se ejercita la acción cambiaria directa se forma con la demanda y su contestación, y en aquélla se comprenden integralmente los anexos, en especial, el documento base que da origen a la acción; de ahí que para la procedencia del reclamo de los intereses moratorios convencionales basta adjuntar a la demanda el pagaré en cuyo texto esté expresado el elemento relativo a su reclamo a partir de la fecha del vencimiento del título de crédito, por lo que es innecesario narrar los hechos que dan origen al reclamo de los intereses moratorios pactados, porque la acción cambiaria directa ejercita el derecho literal contenido en el pagaré. Asimismo, el juzgador puede analizar el reclamo, siempre que el actor en cualquier parte de la demanda remita al contenido del título ejecutivo, para que, acorde con las condiciones en él contenidas y las excepciones formuladas, resuelva conforme a derecho. Lo que no implica dejar sin defensa a la demandada, porque con dicho documento base de la acción se le corre traslado, es decir, puede formular sus excepciones y defensas en torno a la tasa de interés moratoria que se reclama.³¹

³¹ Jurisprudencia 122/2017 (10a.), aprobada en sesión de la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete.

89. Por lo anteriormente expuesto y con fundamento además en el artículo 218 de la Ley de Amparo,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 419/2016, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado del presente fallo.

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, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, respecto a la competencia; y por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz (quien se reservó el derecho a formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo. Ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 122/2017 (10a.), que aparece publicada tanto en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 292.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 109/2009, 1a./J. 51/2015 (10a.) y 1a./J. 96/20013 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 192 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas y del viernes 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 279 y 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 291 respectivamente.

VIOLACIÓN. LA CALIDAD DE SUJETO ACTIVO DEL DELITO LA ADQUIERE LA PERSONA QUE REALIZA CÓPULA CON UN MENOR DE EDAD, INDEPENDIENTEMENTE DE LA MECÁNICA EN QUE OCURRA (LEGISLACIONES DE CHIHUAHUA Y DISTRITO FEDERAL).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 211/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA DÉCIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SALTILLO, COAHUILA Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 17 DE MAYO DE 2017. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS EN CUANTO AL FONDO DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO ALBERTO DÍAZ CRUZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera 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 los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal,⁵ 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 86, segundo párrafo, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, parte final, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,⁶ en atención a que se trata de una contradicción suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distintos Circuitos y derivados de asuntos en materia penal, sin que se advierta la necesidad de la intervención del Tribunal Pleno.

⁵ Aplicado conforme al criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, materia común, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331.

⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO.—**Legitimación.** De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues en el caso, fue realizada por el Magistrado presidente del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito.

1. Amparo en revisión 170/2016, del que derivó el cuaderno auxiliar 415/2016, del índice del Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región.

a) Antecedentes del caso

El 28 de julio de 2015, en la causa penal *****, el Juez de Garantía de la Sala Penal, en turno, para el Distrito Judicial de Bravos, en Ciudad Juárez, Chihuahua, dictó auto de vinculación a proceso a *****, por su probable responsabilidad en la comisión del delito violación (de un menor de edad), previsto en los artículos 171 y 172, fracción I, del Código Penal del Estado de Chihuahua, pues se le atribuye haber obligado a que un menor de catorce años, introdujera su miembro viril, vía anal, en la humanidad del imputado *****,⁷ y otro delito.

Inconforme con esa decisión, el imputado ***** promovió amparo indirecto, el cual fue turnado al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Chihuahua y registrado como ***** . Seguido el trámite correspondiente, el quince de octubre de dos mil quince, el Juez de amparo celebró la audiencia constitucional y, posteriormente, dictó sentencia el ocho de febrero de dos mil dieciséis, en la que le negó el amparo.⁸

⁷ Sentencia de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, en el amparo en revisión 170/2016, del que derivó el cuaderno auxiliar 415/2016 (en adelante sólo amparo en revisión 170/2016), fojas 15, 16 y 39.

⁸ Ibídem, fojas 18 y 19.

En contra de ese fallo, el quejoso interpuso recurso de revisión, el cual fue turnado inicialmente al Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito y registrado como amparo en revisión 170/2016. Posteriormente, por instrucciones de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, del asunto se hizo cargo el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con residencia en Saltillo, Coahuila, registrándolo como cuaderno auxiliar 415/2016. Seguido el trámite correspondiente, en sesión de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el Pleno de ese Tribunal Colegiado decidió conceder el amparo.⁹

b) Consideraciones del Tribunal Colegiado

Para arribar a dicha conclusión, el Tribunal Colegiado estableció que el Juez de amparo interpretó incorrectamente los artículos 171 y 172, fracción I, del Código Penal del Estado de Chihuahua, que prevén el delito violación de un menor de edad, pues para la configuración de este ilícito la cópula necesariamente debe ejecutarla el sujeto activo del delito, en su carácter de varón, dado que la cópula fisiológicamente surge de una actividad viril que sólo él pueda ejecutar. En ese sentido, no puede actualizarse cuando el sujeto activo obliga a la víctima a que lo penetre, no obstante que exista la cópula, pues dicha hipótesis no está tipificada como violación.

Y como argumentos de su conclusión expuso, en esencia, los siguientes: i) doctrinal y jurisprudencialmente se ha establecido que sujeto activo es quien introduce el miembro viril en el cuerpo de la víctima; ii) en atención al significado de "cópula" el sujeto activo del delito es quien "introduce" su miembro viril en la humanidad de la víctima; iii) a partir del significado del verbo "introducir" contenido en el tipo penal, se entiende que existe un sujeto implícito que realiza la acción, esto es, si lo que se castiga es la introducción del pene, dicha acción está dirigida a alguien para poder imputar el castigo, en este caso, al sujeto activo y no al sujeto que obliga a realizar esa introducción; y, iv) es en el sujeto pasivo en el que recae la conducta, razón por la cual, el tipo penal descarta la figura de violación inversa, que tanto la responsable como el Juez de amparo aceptaron.

En consecuencia, concluyó el Tribunal Colegiado, en el auto de vinculación a proceso no obran datos para establecer que el imputado ejecutó el delito de violación en contra del pasivo –menor de catorce años–, dado que fue el menor de edad quien introdujo su miembro viril en la humanidad del imputado.

⁹ *Ibíd.*, fojas 15 a 48.

2. Amparo directo 350/2008, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

a) Antecedentes del caso

El cuatro de julio de dos mil ocho, la Octava Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia, en el toca penal ******, confirmó la decisión de condenar a ******, por su responsabilidad penal en la comisión, entre otros delitos, de abuso sexual, previsto en el artículo 176 del Código Penal para el Distrito Federal, al acreditarse que el enjuiciado obligó a un menor de catorce años –hijo de su amasia– a que introdujera su miembro viril, vía anal, en la humanidad del sentenciado.¹⁰

Inconforme con ese fallo, el sentenciado promovió juicio de amparo directo, el cual fue turnado al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y registrado como 350/2008.¹¹ Seguido el trámite correspondiente, en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil ocho, el Tribunal Colegiado dictó sentencia, en la que concedió el amparo solicitado.¹²

b) Consideraciones del Tribunal Colegiado

Para arribar a la conclusión apuntada, el Tribunal Colegiado sostuvo que la Sala responsable aplicó inexactamente la ley en materia penal, vulnerando el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, porque el hecho ilícito que se le atribuyó al quejoso no se ubica en el delito de abuso sexual, dado que el sujeto activo sí tuvo el propósito de llegar a la cópula, tan es así, que la ejecutó, aunque a la inversa, esto es, hizo que la víctima –menor de catorce años– introdujera su pene en el ano del sentenciado, lo que configura el delito de violación, previsto en el artículo 174, segundo párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal.

Los argumentos que expuso como sustento de su conclusión, en esencia, son los siguientes: **1)** la definición del vocablo "cópula", contenida en el citado artículo 174, no hace distinción alguna en el sentido de que la introducción del pene en el cuerpo humano, por vía vaginal, anal o bucal, necesariamente deba

¹⁰ Sentencia de veintitrés de agosto de dos mil dieciséis, dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo 350/2008 (en adelante sólo sentencia de amparo directo 350/2008), fojas 109 a 110.

¹¹ *Ibíd.*, fojas 108 a 184.

¹² *Ibíd.*, fojas 182 a 184.

ser en el cuerpo de la víctima; **2)** doctrinalmente se acepta que el pederasta que se hace penetrar por un varón, puede ser sujeto activo del delito, lo que se denomina como violación inversa; y, **3)** la cópula no necesariamente debe ejercerla el sujeto activo para que se actualice la violación, dado que puede configurarse cuando ese sujeto obliga a la víctima a que lo penetre, pues en ambos casos existe acceso carnal y se viola el bien jurídico tutelado por la norma penal, como es la libertad sexual y el normal desarrollo psicosexual, este último, cuando se trata de menores de edad.¹³

De manera que, al tratarse de un delito diferente, es decir, que la conducta no constituye una simple variación de grado, el Tribunal Colegiado concedió el amparo para que se absolviera al quejoso de la comisión del delito abuso sexual.¹⁴

Dicho criterio dio origen a la tesis aislada I.2o.P.167 P, de rubro y texto:

"VIOLACIÓN DELITO DE. SE ACTUALIZA AUN CUANDO LA PENETRACIÓN LA REALICE LA VÍCTIMA.—Existe opinión importante en la doctrina extranjera, en la que se afirma que el pederasta que se hace penetrar por varón es sujeto activo del delito de violación. En tratándose de la legislación mexicana, el artículo 174, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal, define por cópula, la introducción del pene en el cuerpo humano por vía vaginal, anal o bucal; esto es, no exige que tal introducción deba ser necesariamente en el cuerpo de la víctima, por lo que puede configurarse indistintamente cuando el activo penetra al pasivo o bien obliga a éste a que lo haga, pues en ambos casos existe acceso carnal y se viola el bien jurídico tutelado por la norma penal, como es la libertad sexual, la seguridad sexual y el normal desarrollo psicosexual, estos últimos tratándose de menores de edad."¹⁵

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** De conformidad con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, la nueva mecánica para abordar la procedencia de las contradicciones de tesis, no necesita pasar por el cumplimiento irrestricto de los requisitos establecidos en la tesis de jurisprudencia P/J. 26/2001, emitida por el Tribunal Pleno, cuyo rubro dice: "CONTRADIC-

¹³ *Ibíd.*, fojas 176 a 179

¹⁴ *Ibíd.*, foja 181.

¹⁵ Tesis I.2o.P.167 P, de Tribunales Colegiados de Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia penal, Tomo XXIX, febrero de 2009, página 2056, registro digital: 167812.

CIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.",¹⁶ puesto que dicho criterio ya fue interrumpido.

Con base en ello, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos, debe pasar por una serie de reflexiones que abarquen desde la finalidad de la resolución del conflicto hasta la justificación mínima que, en cada caso concreto, debe acreditarse.

Así, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está contenida en los artículos 107, fracción XIII, constitucional, y 225 a 227 de la Ley de Amparo vigente; de los cuales se desprende una facultad para unificar los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados –o las Salas de la Corte, en su caso– llegaren a adoptar a la hora de resolver algún conflicto y, de esta forma, dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia.¹⁷

Las normas citadas expresan, como condición para la procedencia de la contradicción de tesis, que los criterios enfrentados sean contradictorios. El sentido del concepto "contradictorio", sin embargo, ha de entenderse cuidadosamente en función no tanto del estado de los criterios enfrentados sino de la finalidad antes apuntada: la unificación de criterios. Es decir, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio.

La esencia de la contradicción, entonces, radica más en la necesidad de unificar criterios que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, será indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto mismo. Dicho en otras palabras, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se

¹⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, con registro digital: 190000.

¹⁷ Al respecto, véase la jurisprudencia 47/97, de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo VI, diciembre de 1997, página 241, con registro digital: 197253.

tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.¹⁸

En ese sentido, las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver, deben avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes.

Resumiendo: si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las condiciones¹⁹ siguientes:

1. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo, mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis.

2. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, independientemente de

¹⁸ Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la tesis jurisprudencial 72/2010, del Tribunal 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."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con registro digital: 164120. Así como en la tesis aislada XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con registro digital: 166996. Además, resulta aplicable el criterio plasmado por esta Primera Sala en la jurisprudencia 23/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, con registro digital: 165076.

¹⁹ Particularmente, véase la tesis jurisprudencial 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con registro digital: 165077.

que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean exactamente iguales;²⁰ y,

3. Que las tesis o criterios de los órganos colegiados resulten contradictorias, lo que da 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.

A partir de lo expuesto, esta Primera Sala considera que en el caso **si** existe la contradicción de criterios denunciada, por las razones que se exponen a continuación:

1. Emisión de un criterio o tesis a partir de un ejercicio interpretativo.

En primer lugar, del análisis de los criterios contendientes es posible desprender que los Tribunales Colegiados involucrados en el presente asunto realizaron un ejercicio interpretativo para resolver los casos sujetos a su jurisdicción y emitieron respectivas sentencias en las que plasmaron los argumentos que consideraron pertinentes para sostener su decisión, sin que se advierta que alguno de ellos se hubiese limitado a aplicar jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Al respecto, no pasa inadvertido que el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región invocó un precedente de esta

²⁰ Respecto de este punto, véanse la tesis jurisprudencial 72/2010, del Tribunal Pleno, 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."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con registro digital: 164120. La tesis aislada XLVII/2009, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con registro digital: 166996. Tesis aislada V/2011, del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE CUANDO (SIC) LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO."; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7, con registro digital: 161666; y finalmente, la tesis jurisprudencial 5/2000, de esta Primera Sala, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. REQUISITOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA DENUNCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XI, junio de 2000, página 49, con registro digital: 191753.

Suprema Corte de Justicia de la Nación para fundar su decisión;²¹ sin embargo, como se verá más adelante, dicho precedente no resuelve la problemática planteada, lo que obligó a que dicho órgano jurisdiccional expusiera consideraciones propias para sostener su interpretación sobre uno de los componentes del delito violación.

2. Existencia de punto de toque o contacto.

Por otra parte, de las constancias que obran en el presente expediente también se advierte que cada uno de los Tribunales Colegiados, en el asunto que resolvieron, se vieron obligados a abordar un mismo punto de estudio, en específico: determinar si la persona que obliga a un menor de edad, a que le introduzca su pene, vía anal, puede ser considerado como sujeto activo del delito violación.

No se inadvierte que los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron en relación con legislaciones diferentes, como en el caso son la legislación penal del Estado de Chihuahua y la legislación penal del Distrito Federal; sin embargo, tal circunstancia no evita el punto de toque o contacto, dado que el aspecto jurídico en torno al cual se pronunciaron de manera contradictoria es el mismo, esto es, sobre la interpretación de uno de los componentes del delito, consistente en la identificación de la persona que adquiere

²¹ Dicho tribunal, en las páginas 16 y 17 de su sentencia invocó la jurisprudencia 1a./J. 24/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia penal, Tomo XXXIII, mayo de 2011, página 179, con registro digital: 161932, de rubro y texto: "VIOLACIÓN. SE ACTUALIZA EL CONCURSO REAL HOMOGÉNEO DE DELITOS CUANDO UN MISMO SUJETO ACTIVO COMETE DOS O MÁS ILÍCITOS IGUALES EN CONTRA DEL MISMO PASIVO, REALIZADOS EN DISTINTO TIEMPO (ARTÍCULOS 182 Y 183 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ, ANTES DE SU REFORMA Y REUBICACIÓN, PUBLICADA EL DOS DE ABRIL DE 2010).— Los elementos del delito de violación, a que se refieren los artículos 182 y 183 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, antes de su reforma y reubicación, son los siguientes: a) por medio de la violencia física o moral; b) se tenga cópula, entendida como la introducción del miembro viril en el cuerpo de la víctima de cualquier sexo (ya sea menor de catorce años, o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistir); y, c) que sea por la vía vaginal, anal u oral. Tomando en consideración que dicho ilícito es de naturaleza instantánea, porque en el mismo momento en que se actualiza la conducta punible se produce el resultado, en el supuesto de que el sujeto activo agote los elementos típicos en el cuerpo de la víctima, encaminados en cada ocasión a consumir dicho ilícito, pero en diversos momentos, siempre que entre ellos hubiere secuela y separación en el tiempo, se lesiona el bien jurídico tutelado, por lo que debe considerarse que se actualiza el concurso real homogéneo de delitos. En este caso, no puede hablarse de un delito continuado, porque las conductas que se producen bajo ese esquema no son susceptibles de actualizar la unidad de propósito delictivo que requiere este tipo de delitos, entendiendo como tal el elemento de carácter subjetivo que exige del sujeto activo un conocimiento estructurado, un trazo a modo de plan o proyecto o un designio único, mediante el cual las diversas acciones delictivas aparecen significando etapas de realización hacia un objetivo común y por esa razón integran un delito único."

la calidad de sujeto activo en la violación. En este contexto, también resulta irrelevante el que los tipos penales analizados se refieran a conductas delictivas diferenciadas como son el tipo especial de violación (legislación del Estado de Chihuahua) y el tipo básico de violación (legislación del Distrito Federal), toda vez que el punto jurídico en discusión se centra en la determinación del mismo elemento objetivo del delito y, en ambos supuestos, una porción de la conducta ilícita requiere para su materialización que se "realice cópula".²²

3. Contradicción entre los criterios sostenidos por los Tribunales Colegiados.

Por último, esta Primera Sala considera que las consideraciones expresadas por los Tribunales Colegiados involucrados para resolver el problema jurídico precisado en el apartado anterior, resultan abiertamente contradictorias. Es así, porque mientras el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región sostuvo que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 172 del Código Penal del Estado de Chihuahua, no se actualiza el delito violación cuando una persona se hace penetrar el miembro viril de un menor de edad, por vía anal, porque el tipo penal sólo admite como sujeto activo del delito a la persona que realiza la introducción del miembro viril en el cuerpo de otra persona. En cambio, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito interpretó que, en idéntico supuesto fáctico, sí se actualiza la violación, porque en términos del artículo 174, segundo párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal, el delito se configura indistintamente, esto es, cuando el activo penetra al pasivo, o bien, cuando obliga al pasivo a que lo penetre.

Así las cosas, resulta evidente que en el caso, los Tribunales Colegiados involucrados emitieron criterios sobre un mismo punto de derecho, relativo a la configuración de uno de los elementos del delito violación, consistente en la determinación del sujeto activo del ilícito, y arribaron a conclusiones distintas, a partir de las cuales es posible formular una pregunta genuina sobre la forma de resolver una determinada cuestión jurídica.

No es obstáculo para la existencia de la contradicción el que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito haya plasmado su

²² Criterio semejante utilizó esta Primera Sala para justificar la existencia de la contradicción de tesis 57/2008-PS, resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil ocho, por mayoría de tres votos de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los señores Ministros Juan N. Silva Meza, quien formulará voto particular y presidente Sergio A. Valls Hernández, páginas 15 a 18 de la sentencia.

criterio en una tesis; mientras que el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región sólo haya redactado su criterio en la sentencia, sin emitir una tesis, pues para el fin anotado basta con que en las sentencias respectivas se sustenten criterios discrepantes.²³

Por tanto, en atención a lo expuesto en este apartado considerativo, la problemática a resolver en el presente asunto consiste en determinar, si la persona que obliga a un menor de edad, a que le introduzca su pene, vía anal, puede ser considerado como sujeto activo del delito violación.

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en esta sentencia.

Por cuestión de método, la construcción de la decisión se desarrollará de la siguiente forma: **1)** se analizarán los elementos del tipo a la luz de la dogmática jurídico penal; **2)** enseguida se estudiará el delito violación, en su diferentes hipótesis, en las legislaciones penales de Chihuahua y del Distrito Federal; y, **3)** por último, se establecerá el criterio que resuelve la contradicción de tesis denunciada.

1. El tipo penal y sus elementos

Las normas jurídicas, entendidas como reglas de comportamiento que imponen deberes o confieren derechos, suelen redactarse como un imperativo: categórico o hipotético. Los primeros, pueden describir un hacer, a manera de mandato (positivo) o como un no hacer, a manera de prohibición (negativo). Mientras que los segundos, pueden implicar una necesidad cotidiana (y no constituyen propiamente normas, sino preceptos técnicos) o un deber condicionado (los que sí son verdaderamente normas jurídicas).

Cualquiera que sea la forma semántica adoptada para la redacción de las normas, necesariamente se componen de dos elementos: una hipótesis de conducta y una hipótesis de consecuencias ante su observancia o ante la falta de esta. La teoría general del derecho identifica al primer componente como *supuesto de hecho*, y al segundo *consecuencia jurídica*. De esta manera, queda de manifiesto que la norma es una estructura lógica semántica que

²³ Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 27/2001, emitida por el Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES."

expresa una carga deóntica enunciada mediante la estructura bicondicional: supuesto de hecho más consecuencia jurídica.

Las normas penales sustantivas cuentan con la misma estructura, sólo que al supuesto de hecho, esto es, la descripción de una determinada clase de acción u omisión antisociales, se le denomina *tipo* y a la consecuencia jurídica se le identifica como *punibilidad*.

El tipo penal es, entonces, la descripción de una conducta como acreedora de pena, la descripción legal de un delito,²⁴ o bien, como señala Muñoz Conde,²⁵ la descripción de la conducta prohibida, que lleva a cabo el legislador, es el supuesto de hecho de una norma penal.

El tipo consta de los tres elementos: objetivos, normativos y subjetivos. Los primeros son los elementos descriptivos del mismo, que se concretan en el mundo exterior, esto es, que puedan ser percibidos por los sentidos. Son las referencias, de mera descripción objetiva. Así tenemos como elementos objetivos: la conducta –acción u omisión–, el bien jurídico, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el objeto material, el nexo causal y las circunstancias de modo, tiempo o lugar.

Por su parte, los elementos normativos son aquellas situaciones o conceptos complementarios, impuestos en los tipos penales que requieren de una valoración cognoscitiva, jurídica, cultural o social. Son aquellos elementos que implican una especial valoración judicial.

En tanto que los elementos subjetivos son aquellas referencias a características subjetivas, no observables por los sentidos, del autor. Esto es, referencias a estados de ánimo, propósito o estados de conciencia del autor de producir un cierto resultado.²⁶

Ahora bien, en todos los tipos penales existen como elementos necesarios, cuando menos, la descripción de una conducta –de acción o de omisión– cuya realización se traduce en la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico tutelado, la cual se realiza de forma dolosa o culposa y la forma de intervención de los sujetos activos. Esto es, para que una hipótesis normativa pueda tener la función de tipo penal necesariamente debe contener los referidos elementos, los que al acreditarse implican la tipicidad de una conducta.

²⁴ Castellanos Tena, Fernando, *Lineamientos elementales de Derecho Penal*, Porrúa, México, 1999.

²⁵ Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal, parte general*, 4a. edición, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, página 285.

²⁶ *Ibíd.*, páginas 27 a 34.

Adicionalmente, cuando el tipo penal lo requiere deberán demostrarse otros elementos que caracterizan o describen una conducta delictiva específica; así cuando el tipo lo requiere tendrá que probarse: a) las calidades del sujeto activo o pasivo (homicidio en razón del parentesco); b) el resultado y su atribuibilidad a la conducta (daño en propiedad ajena); c) el objeto material (despojo); d) los medios utilizados (violación); e) circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión (espionaje); f) los elementos normativos (cópula, cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento); g) los elementos subjetivos específicos (abuso sexual –ánimo lascivo–); y, h) las demás circunstancias que la ley prevea.²⁷

Para los efectos del presente estudio nos concentraremos en los elementos objetivos, relativo a los sujetos (activo y pasivo) del delito.

En atención a dicho componente, el **sujeto activo** del ilícito es la persona que realiza o ejecuta la conducta descrita como delito, cuya realización lesiona o pone en peligro bienes jurídicos protegidos por las normas penales.

En la formulación de los tipos, el legislador lo identifica con las expresiones "el que", "al que", "a quien", cuando el delito puede ser materializado por cualquier persona y se le denomina *delicta comuni*. En cambio, cuando el tipo exige ciertas características en el sujeto activo, se les identifica como *delicta propria*, es el caso del delito ejercicio indebido del servicio público, en el cual, el sujeto activo se identifica con la frase "al servidor público que". Asimismo, son tipos *unisubjetivos* cuando no exigen una pluralidad de sujetos y *plurisubjetivos* cuando sí requiere un número determinado de sujetos activos para la configuración del delito.

Por su parte, el **sujeto pasivo** del ilícito es el titular del bien jurídico tutelado y vulnerado por el sujeto activo. Si cualquier persona puede ser sujeto pasivo se le denomina *simple*; en cambio, si la descripción legal exige ciertas condiciones se le denomina *calificado*, un típico ejemplo es el parricidio, cuando el sujeto activo realiza la conducta que priva de la vida a su padre (sujeto pasivo).

2. Los diferentes tipos penales de violación en las legislaciones de Chihuahua y Distrito Federal.

En las legislaciones de los Estados citados, que forman la presente contradicción de tesis, los tipos penales de violación se encuentran previstos en los artículos 171 y 172 del Código Penal del Estado de Chihuahua, así como en los artículos 174, 175 y 181 Bis del Código Penal para el Distrito Federal, respectivamente. Los artículos en cuestión son del tenor siguiente:

²⁷ Consideraciones retomadas de la contradicción de tesis 57/2008-PS, páginas 22 a 24.

Código Penal del Estado de Chihuahua	Código Penal para el Distrito Federal
<p>Capítulo I</p> <p>Violación</p> <p>"Artículo 171. A quien por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo, se le impondrá prisión de cuatro a doce años.</p> <p>"Se entiende por cópula, la introducción del pene en el cuerpo humano por vía vaginal, anal o bucal.</p> <p>"Si entre el activo y el pasivo de la violación existiera un vínculo matrimonial, de concubinato o de pareja, se impondrá la pena prevista en este artículo, en estos casos el delito se perseguirá previa querrela.</p> <p>"Se sancionará con las mismas penas a quien introduzca por vía vaginal o anal cualquier elemento, instrumento o cualquier parte del cuerpo humano, distinto al pene, por medio de la violencia física o moral o sin el consentimiento de la víctima."</p> <p>"Artículo 172. Se aplicarán de seis a veinte años de prisión a quien:</p> <p>"I. Realice cópula con persona menor de catorce años de edad o con persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo; o</p>	<p>Capítulo I</p> <p>Violación</p> <p>"Artículo 174. Al que por medio de la violencia física o moral realice cópula con persona de cualquier sexo, se le impondrá prisión de seis a diecisiete años.</p> <p>"Se entiende por cópula, la introducción del pene en el cuerpo humano por vía vaginal, anal o bucal.</p> <p>"Se sancionará con la misma pena antes señalada, al que introduzca por vía vaginal o anal cualquier elemento, instrumento o cualquier parte del cuerpo humano, distinto al pene, por medio de la violencia física o moral.</p> <p>"Si entre el activo y el pasivo de la violación existiera un vínculo matrimonial, de concubinato o de pareja, se impondrá la pena prevista en este artículo, en estos casos el delito se perseguirá por querrela."</p> <p>"Artículo 175. Se equipara a la violación y se sancionará con la misma pena, al que:</p> <p>"I. Realice cópula con persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo; o</p>

"II. Introduzca por vía anal o vaginal cualquier elemento, instrumento o cualquier parte del cuerpo humano distinto del pene en una persona menor de catorce años de edad o persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o por cualquier causa no pueda resistirlo.

"Si se ejerciera violencia física o moral, la pena prevista se aumentará en una mitad."

"II. Introduzca por vía anal o vaginal cualquier elemento, instrumento o cualquier parte del cuerpo humano distinto del pene en una persona que no tenga capacidad de comprender el significado del hecho, o por cualquier causa no pueda resistirlo.

"Si se ejerciera violencia física o moral, la pena prevista se aumentará en una mitad."

"Artículo 181 Bis. Al que realice cópula con persona de cualquier sexo menor de doce años, se le impondrá **prisión de ocho a veinte años.**

"Se sancionará con la misma pena antes señalada, al que introduzca en una persona menor de doce años de edad por vía vaginal o anal cualquier elemento, instrumento o cualquier parte del cuerpo humano, distinto al pene, con fines sexuales.

"Al que sin el propósito de llegar a la cópula, ejecute un acto sexual, en una persona menor de doce años o persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo o quien realice actos en los que muestre, exponga o exhiba sus órganos genitales con fines lascivos, tanto en el ámbito público como privado, ejecute en ella un acto sexual o lo obligue a observarlo, se le impondrán de dos a siete años de prisión.

"Al que acose sexualmente a la víctima menor de doce años con la ame-

	<p>naza de causarle un mal relacionado respecto de la actividad que los vincule, se le impondrán de dos a siete años de prisión.</p> <p>"Si se ejerciere violencia física o moral, las penas previstas se aumentarán en una mitad.</p> <p>"Las penas anteriores se aumentarán hasta una tercera parte si se cometieran en contra de dos o más personas."</p>
--	--

Con independencia de la denominación específica que cada una de las legislaciones invocadas le da a las diferentes hipótesis normativas que prevén el delito de violación, podemos advertir que:

i) El delito de violación que conforme a sus elementos consiste en una acción con la cual se impone la cópula a persona de cualquier sexo, utilizando como medio comisivo específico la violencia física o moral, lo encontramos tipificado en el primer párrafo de los artículos 171 y 174 de las legislaciones de Chihuahua y del Distrito Federal, respectivamente.

ii) En cuanto al delito de violación que, de acuerdo con sus componentes, consiste en una acción con la cual se realiza cópula con persona menor de doce años de edad (para el Distrito Federal) o menor de catorce años de edad (para Chihuahua), se encuentra tipificado en los artículos 172, fracción I, de la legislación de Chihuahua, así como en los numerales 175, fracción I, y 181 Bis, primer párrafo, en el caso del Distrito Federal.

iii) En cuanto al delito de violación que, de acuerdo con sus elementos, consiste en una acción con la cual se realiza cópula con persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o por cualquier causa no pueda resistirlo, se encuentra previsto en los artículos 172, fracción I, de la legislación de Chihuahua, así como los numerales 175, fracción I, en el caso del Distrito Federal.

iv) El delito de violación que, en atención a sus elementos, consisten en una conducta de acción, relativa a la introducción por vía anal o vaginal, de cualquier elemento, instrumento o cualquier parte del cuerpo, distinto al

pene, en una persona de cualquier sexo, se encuentra previsto en los artículos 171, tercer párrafo, del Código de Chihuahua y 174, tercer párrafo, del Código del Distrito Federal.

De las cuatro hipótesis de violación, para la resolución del presente asunto nos enfocaremos sólo en la primera y segunda, pues se trata de las dos hipótesis que fueron interpretadas por los tribunales contendientes, y si bien es cierto que esos tipos penales se refieren a conductas delictivas diferenciadas, como se anticipó, el aspecto jurídico en torno al cual se pronunciaron de manera contradictoria es el mismo, esto es, sobre la interpretación de uno de los componentes del delito, consistente en la identificación de la persona que adquiere la calidad de sujeto activo en la violación y, además, en ambos supuestos, una porción de la conducta ilícita requiere para su materialización que se "realice cópula".²⁸ Lo anterior, a fin de establecer si la persona que se hace penetrar el miembro viril de un menor de edad, vía anal, se le puede atribuir la comisión del delito violación.

Para ello, se desarrollarán los siguientes pasos argumentativos: **A.** En principio, se identificará la conducta típica en el delito violación; **B.** Después, se examinarán los bienes jurídicos que tutela; y, **C.** Por último, se determinará al sujeto activo del delito.

A. La conducta típica en el delito violación

En atención a lo dispuesto en los artículos 171, primer párrafo, 175, fracción I, del Código Penal del Estado de Chihuahua, 174, primer párrafo, y 181 Bis, primer párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal, se desprende que para actualizar el delito de violación se requiere que concurren los siguientes elementos:

1. Realizar cópula; y,
2. Con persona de cualquier sexo, utilizando como medio la violencia física o moral –tipo básico–, o bien, aprovechando alguna circunstancia par-

²⁸ Criterio semejante utilizó esta Primera Sala para justificar la existencia de la contradicción de tesis 57/2008-PS, resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil ocho, por mayoría de tres votos de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra de los emitidos por los señores Ministros Juan N. Silva Meza, quien formulará voto particular y presidente Sergio A. Valls Hernández, páginas 15 a 18 de la sentencia.

ticular del sujeto pasivo –tipo especial–: como su edad (menor de doce años en el Distrito Federal y menor de catorce años en Chihuahua).

El verbo "realizar", enunciado en tercera persona y en modo subjuntivo (el modo a través del cual expresamos supuestos e hipótesis, entre otras intenciones), de acuerdo con la acepción consignada en la Real Academia Española es la de "efectuar, llevar a cabo o ejecutar una acción". Asimismo, el elemento normativo "cópula", empleado en la descripción normativa, es definida por ambas legislaciones, de manera idéntica, como "la introducción del pene en el cuerpo humano por vía vaginal, anal o bucal".

A partir de los componentes de los tipos penales en estudio, se advierte que se sanciona como violación la conducta a través de la cual se *impone* la cópula a persona de cualquier sexo (utilizando la violencia física o moral como medio comisivo) o se *ejecuta* con un determinado sujeto pasivo: menor de doce o catorce años, según la legislación aplicable.

En efecto, en la violación el verbo activo –copular– no constituye el núcleo del tipo, ya que sólo adquiere relieve antijurídico y significación típica cuando se realiza utilizando determinados medios –la violencia física o moral– o aprovechándose de una situación especial del sujeto pasivo –menor de doce o catorce años, según la legislación aplicable– o de otras circunstancias que impidan conducirse voluntariamente o resistir a dicha conducta.

En ese sentido, son los medios empleados o las circunstancias particulares que concurren en el sujeto pasivo los que inyectan al verbo activo copular de significación típica, al reprimir penalmente **al agente que realiza cópula con una persona**, doblegando la voluntad de la víctima, al ejercer sobre ella violencia física o moral (tipo básico), o simplemente aprovechándose de la situación o circunstancia particular que presenta el sujeto pasivo (tipo especial).

Así, lo que distingue a las dos hipótesis de violación en estudio, es que la primera (tipo básico) exige para su configuración un medio comisivo específico: la violencia –física o moral–. En cambio, para actualizar el segundo supuesto (tipo especial) el tipo penal no requiere el empleo de un medio de comisión concreto, lo que la norma penal exige es que concurra una calidad o condición en el sujeto pasivo del delito.

De manera que para la configuración del tipo básico de violación no basta con que se realice la cópula, sino que es necesario que dicha acción se

efectúe mediante la violencia física o moral, pues de no concurrir esta exigencia, la cópula no podrá ser considerada como violación.

Al respecto, esta Primera Sala en la citada contradicción de tesis 51/2008, determinó que la violencia física —como medio específico de comisión de los delitos de violación— se configura cuando el sujeto activo realiza un acto o una serie de actos, ya sea a través del uso de su propia fuerza física, o a través de cualquier otro medio físico que, aplicado o suministrado al sujeto pasivo, tenga como consecuencia anular o neutralizar su posible resistencia, con la finalidad de cometer la conducta reprochada.

Lo anterior implica, necesariamente, que el sujeto activo es quien debe ejercer la violencia física en el pasivo, ya sea por sí o por una tercera persona con la que comparte su propósito delictivo y la misma debe ser desplegada con el propósito de anular o vencer su resistencia, ya que sólo en esas condiciones puede afirmarse que constituyó el medio idóneo para lograr el resultado típico.²⁹

²⁹ Las consideraciones apuntadas dieron origen al siguiente criterio:

"VIOLENCIA FÍSICA COMO MEDIO ESPECÍFICO EN LA COMISIÓN DEL DELITO DE VIOLACIÓN. SE ACTUALIZA ESTE ELEMENTO NORMATIVO CUANDO EL SUJETO ACTIVO SUMINISTRA UN AGENTE QUÍMICO O BIOLÓGICO (MEDICAMENTO O DROGA) AL PASIVO CON LA FINALIDAD DE ANULAR O VENCER SU RESISTENCIA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE PUEBLA Y DURANGO).—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que para que se actualice la violencia física, como medio específico de comisión en el delito de violación, es necesario que el sujeto activo realice un acto o una serie de actos, ya sea a través del uso de su propia fuerza física, o a través de cualquier otro medio físico que, aplicado o suministrado al sujeto pasivo, tenga como consecuencia anular o neutralizar su posible resistencia, ello con la finalidad de cometer la conducta reprochada. En ese sentido, debe concluirse que la suministración de un medicamento, droga, o en general un agente químico o biológico, sobre un sujeto pasivo puede actualizar el supuesto de violencia física, como medio específico en la comisión de los delitos de violación equiparada previsto en la fracción III del artículo 272 del Código de Defensa Social del Estado de Puebla, esto es, introducción de cualquier objeto distinto al miembro viril por vía anal o vaginal; y, violación contenido en el artículo 296 del Código Penal del Estado de Durango, es decir, la imposición de la cópula a persona de cualquier sexo. Es importante destacar que la actualización de esta 'violencia física' debe acreditarse plenamente, por lo que tiene que probarse que el sujeto activo suministró al sujeto pasivo un agente químico o biológico, que éste fue la causa de la neutralización de la resistencia del sujeto pasivo y que ello se llevó a cabo a fin de cometer la conducta tipificada, esto es, la violación en cualquiera de sus modalidades.—Contradicción de tesis 57/2008-PS. Entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Octavo Circuito. 29 de octubre de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: Juan N. Silva Meza y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías."—Tesis de jurisprudencia 123/2008. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha cinco

En cambio, para el supuesto de violación especial, la descripción típica no requiere para su configuración que el sujeto activo haga uso de un determinado medio de comisión, para su actualización basta con que concurra una calidad o condición específica en el sujeto pasivo del delito –menor de doce o catorce años, según la legislación aplicable–, para que el agresor pueda ejecutar la conducta tipificada, sin necesidad de que se requiera alguna especie de violencia.

En este caso, la norma penal que describe la violación especial no requiere para su configuración que se someta a la víctima con la fuerza física o que se le neutralice con amenazas como sí lo exige el tipo penal básico, sino que reprocha el aprovechamiento que hace el sujeto activo de ciertas circunstancias que impiden la producción voluntaria de una decisión respecto a la participación del sujeto pasivo en la cópula, sea porque le es inexigible jurídicamente oponerse a ésta, sea porque la víctima no tiene la habilidad o capacidad para comprender lo que está ocurriendo.

La realización de la cópula que, en esas circunstancias, no se puede resistir o no se puede comprender –y en esa medida, hace innecesario el uso de la violencia física o moral– es descartado por el injusto penal especial. En ese sentido, consentir es decidir lo que se quiere o se acepta a partir de opciones, circunstancias y valoraciones, cuando se tiene conocimiento de las consecuencias o, por lo menos, puede presumirse razonablemente que se tienen las habilidades cognitivas necesarias para entenderlas, dado aquello que se decide y el momento en que se decide. Es por ello que el tipo especial de violación no requiere para su configuración el consentimiento del sujeto pasivo, dado que las personas menores de cierta edad pueden "querer" o "aceptar" la conducta sexual, pero no consentirla.³⁰

En el entendido de que, si concurre violencia física y moral en este segundo supuesto, tal circunstancia será reprimida como una agravante, en tér-

de noviembre de dos mil ocho «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, marzo de 2009, página 396».

³⁰ Semejantes consideraciones expuso esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 1260/2016, resuelto en sesión de 28 de septiembre de 2016, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, ponente y presidente de esta Primera Sala, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto particular. Secretaria M.G. Adriana Ortega Ortiz.

minos de los artículos 174, párrafo último, de la legislación de Chihuahua y 181 Bis, párrafo quinto, de la legislación del Distrito Federal.

B. Bienes jurídicos tutelados en el delito violación

Por otro lado, la identificación de los medios y circunstancias que delimitan la conducta típica de violación, es acorde con los bienes jurídicos que tutela el delito, consistentes en la libertad sexual y el normal desarrollo psico-sexual.

Tal como lo expuso esta Primera Sala, al resolver el citado amparo directo en revisión 1260/2016,³¹ el respeto, protección y garantía de la dignidad impide que las personas sean utilizadas como instrumentos al servicio de las aspiraciones, voluntades, deseos, condiciones y violencias impuestas por otras.

El cuerpo, en tanto expresión y recinto de la propia identidad, constituye, entonces, la mayor esfera inmunidad de las personas, pues lo que ocurre en él les afecta de la manera más profunda, lo que significa que es también su espacio de mayor vulnerabilidad. Así lo consideró esta Suprema Corte al adoptar la tesis:

"DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.—De la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido por el orden jurídico mexicano, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida. Así, acorde a la doctrina y jurisprudencia comparadas, tal derecho es el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera. Por tanto, el libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; de procrear hijos y cuántos, o bien, decidir no tenerlos; de escoger su apariencia personal; su profesión o actividad laboral, así como la libre opción sexual, en tanto que todos estos aspectos son parte de la forma en que una persona desea proyec-

³¹ Ver párrafos 71 a 75 de la sentencia respectiva.

tarse y vivir su vida y que, por tanto, sólo a ella corresponde decidir autónomamente.³²

La libertad y la seguridad sexuales, bienes jurídicamente tutelados por las normas penales examinadas, son manifestaciones –entre otros– del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

La primera significa la capacidad y posibilidad de decidir autónomamente, sin coerción ni violencia y con consentimiento pleno, sobre las personas –quienes también deben estar de acuerdo– situaciones, circunstancias y tiempos, en las cuales se quiere tener comportamientos, intercambios o vínculos erótico-sexuales, incluida la cópula.³³ La segunda es la necesaria protección y debida garantía de que esta libertad y autonomía efectivamente se expresen, dado el riesgo que ciertas circunstancias, propias de la persona o del contexto específico en que se encuentra, entrañan para la producción espontánea de consentimiento.

Así, dado que el consentimiento pleno y válido de quienes participan en una cierta actividad sexual es un elemento fundamental para el respeto, protección y garantía de la libertad y seguridad sexuales, el Estado asume la obligación –incluso recurriendo a su poder coactivo– de proteger que éste sea la regla en el actuar sexual.

En ese sentido, en el tipo básico de violación, el bien jurídico tutelado consiste en la libertad sexual, entendida como el derecho que cada persona tiene de decidir, libremente, con quién, cuándo y cómo desarrollar su actividad sexual.

En tanto que en el supuesto de violación especial, la legislación penal prevé dos bienes jurídicos: a) la libertad sexual, que persigue una finalidad concreta, consiste en proteger el libre albedrío de quien no puede –ya sea por su condición física o mental– desplegar actos volitivos libres, esto es, protege el libre consentimiento de las personas en su aspecto sexual y psíquico;³⁴

³² Amparo directo 6/2008. 6 de enero de 2009. Once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco. Aprobada por el Tribunal Pleno el 19 de octubre de 2009 «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 7».

³³ Semejantes consideraciones expuso esta Primera Sala en la invocada sentencia de la contradicción de tesis 57/2008-PS, páginas 27 y 31.

³⁴ Semejantes consideraciones expuso esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 158/2006-PS, en sesión de catorce de mayo de dos mil ocho, por unanimidad de cuatro votos de

y, b) la seguridad sexual, entendida como la debida salvaguarda de las personas que por su especial condición de minoría de edad no pueden tomar esa decisión, con el fin de que no resientan una cópula.

De ahí que la debida protección de la libertad y la seguridad sexuales, expresadas en las normas penales estudiadas, abarca la necesidad de que una persona, de cualquier sexo, no padezca una cópula *impuesta* –tipo básico– o ejecutada con un menor de doce o catorce años de edad, según sea el caso –tipo especial–.

C. Sujeto activo en el delito violación

Establecida la conducta típica del delito violación y los bienes jurídicos que protege, ahora corresponde determinar al sujeto activo del delito, esto es, a la persona que realiza o ejecuta la conducta típica –descrita como delito–, cuya materialización lesiona o pone en peligro los bienes jurídicos protegidos por la norma penal.

A juicio de esta Primera Sala, en los supuestos jurídicos analizados, la calidad de sujeto activo la adquiera la persona que impone la cópula a otra, ya sea doblegando la voluntad de la víctima, al ejercer sobre ella violencia física o moral (tipo básico), o simplemente aprovechándose de la situación o circunstancia particular que presenta el sujeto pasivo (tipo especial), con independencia de la mecánica en que ocurra, a saber: **a)** el activo introduzca su pene en el cuerpo del pasivo, por la vagina, ano o boca, supuesto en el cual, sólo una persona con miembro viril puede ser sujeto activo en esta hipótesis normativa; o, **b)** cuando el activo se hace penetrar el miembro viril del sujeto pasivo, por alguna de las cavidades que describe la norma, en cuyo caso el sujeto pasivo necesariamente debe ser una persona con miembro viril.

Es así, por las siguientes razones:

Primera. Los tipos penales no restringen al género masculino la calidad de sujeto activo del delito, pues las expresiones que utilizan "al que" –en el caso de Chihuahua– o "a quien" –en el supuesto del Distrito Federal– son pronombres relativos que se entienden neutros, dado que sólo identifican a la persona hipotética que materializa la conducta típica.

los señores Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente en funciones José de Jesús Gudiño Pelayo. Ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Segunda. La definición del elemento normativo "cópula", tampoco limita a determinado sexo la condición del sujeto activo, pues la acción que describe "la introducción del pene en el cuerpo humano por vía vaginal, anal o bucal", como se explicó, no constituye el núcleo del tipo, dado que no es la simple introducción del miembro viril en alguna de las cavidades del pasivo o del activo que describe la norma, sino los determinados medios empleados o las circunstancias particulares que concurren en el sujeto pasivo los que imprimen relieve antijurídico y significación típica a la conducta.

Tercera. La mecánica de la cópula (el activo introduciendo su pene en el cuerpo de la víctima o haciéndose penetrar el miembro viril del pasivo), vulnera por igual los bienes jurídicos tutelados: la libertad sexual, pues al doblegar la voluntad de la víctima, a través de los medios comisivos indicados o simplemente aprovechándose de la situación o circunstancia particular que presenta el sujeto pasivo, en ambos escenarios se le priva del derecho de decidir, libremente, con quién, cuándo y cómo desarrollar su actividad sexual. Y, además, la seguridad sexual, en el supuesto de violación especial, al ejecutarse la cópula con una persona que por su particular minoría de edad, no tiene la capacidad para tomar la decisión de realizar el acto sexual de copular.

Una vez establecidas las condiciones que deben concurrir para identificar al sujeto activo del delito de violación, es necesario analizar la siguiente cuestión **¿la persona que se hace penetrar el miembro viril de un menor de doce años de edad –en el Distrito Federal– o menor de catorce años de edad –en Chihuahua–, vía anal, puede ser considerado como sujeto activo del delito violación?**

La respuesta a la pregunta debe contestarse en **sentido afirmativo**, pues la persona que realiza cópula con un menor de doce o catorce años de edad, según sea el caso, adquiere la calidad de sujeto activo del delito, al materializar la conducta típica aprovechándose de una situación o circunstancia particular del sujeto pasivo, como es la minoría de edad señalada, con lo cual se vulneran los bienes jurídicos tutelados, consistentes en su libertad y seguridad sexual.

3. Jurisprudencia que resuelve la contradicción de criterios.

Por las razones expresadas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo vigente, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado

por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis redactada con los siguientes título, subtítulo y texto:

VIOLACIÓN. LA CALIDAD DE SUJETO ACTIVO DEL DELITO LA ADQUIERE LA PERSONA QUE REALIZA CÓPULA CON UN MENOR DE EDAD, INDEPENDIENTEMENTE DE LA MECÁNICA EN QUE OCURRA (LEGISLACIONES DE CHIHUAHUA Y DISTRITO FEDERAL). Los artículos 171, primer párrafo, 172, fracción I, del Código Penal del Estado de Chihuahua, 174, primer párrafo, y 181 Bis, primer párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal, coinciden en sancionar como violación la conducta a través de la cual se impone la cópula a persona de cualquier sexo, utilizando la violencia física o moral como medio comisivo –tipo básico–; o bien, se ejecuta aprovechando alguna circunstancia particular del sujeto pasivo, como su edad: menor de doce años en el Distrito Federal o menor de catorce años en Chihuahua –tipo especial–. Ahora bien, a partir de los componentes descritos en las normas penales, a juicio de esta Primera Sala, la calidad de sujeto activo en el delito la adquiere la persona que impone la cópula a otra, ya sea doblegando su voluntad al ejercer sobre ella violencia física o moral, o simplemente cuando ejecuta la cópula aprovechándose de la particular minoría de edad del sujeto pasivo, con independencia de la mecánica en que ocurra, esto es, que el activo introduzca su pene en el cuerpo de la víctima o se haga penetrar el pene del pasivo, por alguna de las cavidades que describen las normas. Es así, porque los tipos penales invocados no restringen a determinado sexo o género la calidad de sujeto activo del delito, ya que los pronombres que utilizan "al que" o "a quien" se entienden neutros, pues sólo identifican a la persona hipotética que materializa la conducta típica. Asimismo, la definición del elemento normativo "cópula" tampoco constituye una limitante en el sentido apuntado, porque la acción que describe: "introducción del pene en el cuerpo humano por vía vaginal, anal o bucal", sólo adquiere relieve antijurídico y significación típica cuando se realiza utilizando determinados medios de comisión o se ejecuta aprovechándose de una situación particular del sujeto pasivo. De ahí que, al margen de la mecánica en que acontezca la cópula, la conducta típica desplegada vulnera la libertad sexual de la víctima, dado que en ambos casos se le priva a la víctima del derecho de decidir libremente, con quién, cuándo y cómo desarrollar su actividad sexual; así como la seguridad sexual, en el supuesto de violación especial, al ejecutarse la cópula con una persona que por su particular minoría de edad, no tiene la capacidad para decidir sobre el acto de copular.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la

Décima Región y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, a que este asunto se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en la parte final del último considerando de esta sentencia.

TERCERO.—Publíquese la tesis jurisprudencial, conforme a lo dispuesto en el artículo 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca 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 (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández. En contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia; y por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (quien reservó su derecho para formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández (quien reservó su derecho para formular voto concurrente), en cuanto al fondo del asunto.

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

Nota: El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 118/2017 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 394.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD HACENDARIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA RESPECTO DE SUS FACULTADES DE COMPROBACIÓN Y VERIFICACIÓN EN MATERIA DE IMPUESTOS FEDERALES. EL ARTÍCULO 14 DEL CÓDIGO FISCAL RELATIVO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Las normas jurídicas de cualquier ordenamiento no deben interpretarse de manera aislada, sino en relación con el sistema normativo en el cual están inmersas, pues de lo contrario, además de limitarse su correcto alcance y entendimiento, pueden producirse vacíos normativos en detrimento del derecho a la seguridad jurídica, mismo que impone un deber de claridad y certeza en las leyes a fin de que las personas conozcan las consecuencias jurídicas de sus actos, así como el margen de acción que las autoridades pueden tener en su esfera de derechos. Ahora bien, el artículo 14 del Código Fiscal del Estado de Baja California establece cuáles son autoridades fiscales de esa entidad federativa para los efectos del propio código y demás disposiciones aplicables, y facultadas para administrar, comprobar, determinar y cobrar, ingresos federales coordinados y estatales, según corresponda, sin que dicho precepto delimite en qué casos y bajo qué condiciones las autoridades hacendarias de Baja California pueden ejercer facultades de comprobación respecto de contribuciones federales. No obstante ello, el precepto de referencia no vulnera el principio de seguridad jurídica, pues tales elementos están previstos en el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Baja California, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de febrero de 2009, emitido con fundamento en el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal. En efecto, en la cláusula octava se establece que dicha entidad federativa ejercerá facultades en materia de recaudación, comprobación, determinación y cobro respecto de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo, empresarial a tasa única, especial sobre producción y servicios, a los depósitos en efectivo, tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves, y sobre automóviles nuevos. Por tanto, los

contribuyentes sí conocen en qué casos y bajo qué condiciones las autoridades hacendarias locales pueden ejercer sus facultades de comprobación respecto de contribuciones federales.

1a. XIII/2018 (10a.)

Amparo directo en revisión 1665/2017. RP Restaurantes, S.A. de C.V. 6 de septiembre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto aclaratorio, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD. Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones.

1a. XVII/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCESIÓN SOBRE INMUEBLES FEDERALES. EL ARTÍCULO 73 DE LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES, QUE OTORGA DISCRECIONALIDAD A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA PRORROGARLA, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. El precepto citado, al establecer que las concesiones sobre inmuebles federales, salvo excepciones previstas en otras leyes, podrán otorgarse por un plazo de hasta cincuenta años, el cual podrá ser prorrogado una o varias veces sin exceder el citado plazo, a juicio de la dependencia concesionante, atendiendo tanto para su otorgamiento como para sus prórrogas a lo establecido en sus diversas fracciones, no vulnera el principio de seguridad jurídica pues su diseño normativo no deja inciertos los estándares con base en los

cuales la autoridad debe decidir si prorroga las concesiones sobre inmuebles federales. Tampoco confiere un excesivo margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa para determinar si prorroga la concesión respectiva, pues acota su acción a parámetros preestablecidos en el propio precepto. Ahora, si bien es cierto que en dichos parámetros puede subsumirse un gran número de supuestos fácticos, también lo es que ello obedece válidamente a las características intrínsecas de las leyes que, por definición, deben ser generales, abstractas e impersonales, pues sería jurídicamente inviable exigir al Legislador Federal pormenorizar, con un grado de detalle excesivo, los supuestos específicos en los que la dependencia concesionante debe autorizar la prórroga para el uso de inmuebles federales, máxime cuando dichos supuestos, en los hechos, son variados, y se ubican en contextos plurales y diferenciados, además de que las condiciones en las cuales operan sus concesionarios son de la más diversa índole.

1a. XV/2018 (10a.)

Amparo en revisión 380/2017. 4 de octubre de 2017. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONCUBINATO. LA EXIGENCIA DE UNA DECLARACIÓN JUDICIAL PARA TENERLO POR CONCLUIDO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN EXCESIVA AL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce que la decisión de comenzar un concubinato, permanecer en él o darlo por terminado, forma parte de un plan de vida elegido de manera autónoma por una persona, de suerte que cualquiera de estas decisiones entra en el ámbito de tutela del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad. Por tanto, exigir una declaración judicial como requisito necesario para darlo por terminado implica una restricción desproporcionada al derecho humano en comento, ya que dicha exigencia desplaza completamente la voluntad de los concubinos como el elemento esencial en la adopción de este modelo de familia, para ser sustituido por el reconocimiento y declaración del Estado a través de una autoridad judicial, condición que no se encuentra justificada ni siquiera en función de la protección del principio de seguridad jurídica, pues si bien la existencia de una declaración judicial que reconozca tal circunstancia se constituye como una prueba idónea a efecto de brindar certeza a las partes, lo cierto es que no es la única manera de satisfacer este principio, ya que nada impide que dicha terminación sea acreditada por otros

medios de prueba, de ahí que elevar a rango de requisito necesario un elemento que únicamente constituye una prueba idónea, vuelve desproporcionada la medida y vulnera injustificadamente el derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, tomando en cuenta que el concubinato es una unión de hecho cuya configuración no se encuentra sujeta a formalidades.

1a. XXXI/2018 (10a.)

Amparo directo en revisión 3319/2016. Ezequiel Navarro Rodríguez. 12 de julio de 2017. Mayoría de tres votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DICTAMEN PERICIAL EN MATERIA MÉDICA. EL VALOR PROBATORIO DEL RENDIDO POR UN MÉDICO GENERAL FRENTE AL EMITIDO POR UN MÉDICO ESPECIALISTA SE DETERMINA POR LA IDONEIDAD DE LA INFORMACIÓN CIENTÍFICA APORTADA Y SU UTILIDAD PARA LA SOLUCIÓN DE LA CONTROVERSIA. En relación con el valor de la prueba pericial en general, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CCXCIV/2013 (10a.), señaló que cuando un dictamen sea rendido por un perito cuyo campo de especialización carezca de vinculación o proximidad con la materia de la prueba, éste carecerá de alcance probatorio; por el contrario, cuando el campo en el que se encuentra reconocido como experto posea un cierto grado de vinculación con la materia en torno a la cual versa el peritaje, podrá generar convicción en el órgano jurisdiccional, pero ello dependerá del grado de proximidad, así como de un análisis estricto del contenido del dictamen; así, entre mayor sea el grado de especialización del perito sobre la materia a dictaminar, mayor será el grado de convicción que puede generar en el juzgador. Sin embargo, si bien la especialización como cualidad de los peritos, en principio, conlleva la aportación de conocimientos de mayor calidad científica sobre algún tema en específico, ello no implica que el juzgador deberá otorgar en automático pleno valor probatorio a este tipo de dictámenes frente al rendido por alguien que no tenga dicha especialización, ni tampoco que deba negarle cualquier tipo de valor convictivo a este último, sino simplemente que superada la idoneidad del perito para ejercer el cargo, entre menor sea la proximidad del grado de experticia con relación al objeto de la prueba pericial, el juzgador deberá realizar un examen más escrupuloso de razonabilidad sobre dicho dictamen a efecto de determinar su valor

convictivo. Lo anterior resulta aplicable a la pericial médica, pues el solo hecho de que un dictamen se emita por un médico que no es especialista no implica que carezca de valor probatorio, pues en términos del artículo 346 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, dicho perito, en tanto cuente con un título profesional que lo acredite como médico, puede emitir un dictamen en materia médica; por lo que ante la concurrencia de su dictamen con los emitidos por médicos especialistas, el juzgador deberá realizar un análisis más escrupuloso de razonabilidad sobre el rendido por aquél, a efecto de verificar que la información brindada resulte útil e idónea para la solución del caso, para lo cual deberá exponer las razones por las cuales considera que dicho dictamen tiene valor probatorio a pesar de la menor proximidad entre la capacidad científica del perito y la materia de la prueba; de ahí que el valor probatorio de los dictámenes periciales en materia médica no vienen determinados necesariamente por la especialización de los peritos, sino fundamentalmente por la idoneidad de la información científica aportada y su utilidad para la solución de la controversia, lo cual deberá valorar el juzgador en cada caso concreto.

1a. XXX/2018 (10a.)

Amparo directo 28/2015. Hospital Santa Fe, S.A. de C.V., actualmente Star Médica Centro, S.A. de C.V. 1 de marzo de 2017. Cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

Nota: La tesis aislada 1a. CCXCIV/2013 (10a.) citada, se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, página 1059, con el rubro: "PRUEBA PERICIAL. SU ALCANCE PROBATORIO ACORDE A LA PROXIMIDAD ENTRE EL CAMPO DE SU ESPECIALIZACIÓN DEL PERITO Y LA MATERIA DEL DICTAMEN."

Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISSIONES LEGISLATIVAS. Existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico. En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso

(o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

1a. XIX/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FINIQUITO DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS. SU NATURALEZA JURÍDICA. De los artículos 46, 55, 62 y 64 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se advierte que el finiquito en la terminación de los contratos de obras públicas no es una facultad discrecional de las autoridades contratantes sino que es un proceso requerido por la ley, que ha de llevarse a cabo con independencia de la voluntad de la entidad pública, es decir, que resulta en una facultad no renunciable, que debe ejercitarse. Asimismo, la emisión del finiquito unilateral no es un negocio jurídico, sino una declaración unilateral de un ente público en ejercicio de la función administrativa, encaminada a producir efectos jurídicos frente al particular y a la autoridad misma, amparada por la presunción de legalidad y ejecutoriedad característica de los actos administrativos, de lo que también se colige la imposibilidad de revocarlo sin el consentimiento expreso y escrito del particular, si es favorable al contratista, así como la necesidad de notificarlo personalmente para que resulte oponible a terceros. Así, el finiquito de los contratos de obras públicas no encuadra en la calificación de un acto bilateral cuyo contenido puede impugnarse mediante un juicio civil, sino que se trata de un acto de naturaleza jurídica administrativa.

1a. XXVI/2018 (10a.)

Amparo directo en revisión 393/2016. Coconal, S.A.P.I. de C.V. 8 de junio de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INSTITUCIONES DE CRÉDITO. EL ARTÍCULO 268 DE LA LEY RELATIVA, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

De la lectura sistemática a los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende el derecho a la irretroactividad de la ley como una garantía a los principios de progresividad de los derechos humanos y de seguridad jurídica, con la finalidad de asegurar a los gobernados que, entre otras situaciones, tendrán certeza sobre la afectación que pudiera surgir con la entrada en vigor de una norma dirigida a regular situaciones sobre las que las personas hubieran adquirido un derecho. En este sentido, el derecho de una situación jurídica comprende tres momentos: el de constitución, el de producción de sus efectos y el de extinción, lo que implica que el principio general es que la aplicación de toda ley es inmediata; esto es, que se aplica en el presente y, salvo que sea en beneficio de una persona y bajo determinadas circunstancias y requisitos, podrá operar en el pasado. Ahora bien, el artículo 268 de la Ley de Instituciones de Crédito prevé las hipótesis de procedencia del recurso de revocación en los procedimientos de liquidación judicial de instituciones de banca múltiple, que, al ser una norma de carácter procesal, su aplicación deberá realizarse en el momento en que se acciona el litigio; pues las normas adjetivas nacen con el procedimiento y se agotan con cada etapa, por ello, no es posible alegar la adquisición de derechos procesales desde el momento en que se constituyó la persona moral de banca múltiple, aun cuando se presumiera una futura e incierta contienda en la que pudiera ser parte.

1a. XXXII/2018 (10a.)

Amparo en revisión 96/2017. José Eduardo García Heredia. 3 de mayo de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Gabriela Eleonora Cortés Araujo.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA OMISIÓN DE EXPEDIR UNA LEY QUE REGULE EL GASTO EN PUBLICIDAD OFICIAL VULNERA LA.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la falta de reglas claras y transparentes que establezcan los criterios con los cuales se asigna el gasto de comunicación social de las distintas instancias de gobierno constituye un medio de restricción indirecta a la libertad de expresión prohibido por los artículos 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, la ausen-

cia de esta regulación propicia que la política de gasto en comunicación social canalice los recursos fiscales hacia medios afines a las posiciones del gobierno y niegue el acceso a esos recursos –o simplemente se amenace con restringirlo– a los medios de comunicación que son críticos con las políticas del gobierno. De esta manera, la restricción indirecta a la libertad de expresión trae consigo además un "efecto silenciador" de los medios de comunicación críticos, en la medida en que a través de la asfixia financiera se prescinde de puntos de vista que enriquecen el debate robusto que debe existir en una democracia sobre asuntos de interés público. Por lo demás, este estado de cosas inconstitucional también tiene un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación en general, toda vez que las afectaciones financieras que sufren los medios críticos pueden llevar a los demás a adoptar posiciones deferentes con el gobierno con la finalidad de no perder los recursos asignados a la difusión de la publicidad oficial. En consecuencia, esta Primera Sala entiende que la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, en los términos del artículo tercero transitorio del decreto de la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, viola el derecho a la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traduce en una clara afectación a la dimensión individual de este derecho.

1a. XXIV/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis y Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LOS MEDIOS NO TIENEN UN DERECHO CONSTITUCIONAL A QUE SE LES ASIGNE PUBLICIDAD OFICIAL.

Esta Primera Sala estima importante aclarar que ni de la libertad de expresión ni de ninguna otra disposición constitucional se desprende que los medios de comunicación tengan un derecho a que se les asignen recursos estatales por difundir publicidad oficial. Lo que la Constitución exige es, por un lado, que el ejercicio del gasto en comunicación social del gobierno atienda a los principios previstos en el artículo 134 constitucional y, por otro lado, que la liber-

tad de expresión no sea afectada por la ausencia de reglas claras sobre ese tipo de gasto.

1a. XXV/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR. En un Estado constitucional de derecho todas las autoridades deben respetar la Constitución. Así, aun cuando el Poder Legislativo tenga una función de la máxima importancia dentro nuestro orden constitucional y ésta se le haya encomendado de manera exclusiva –aunque con cierta intervención del Poder Ejecutivo–, también se encuentra sometido a la Constitución. En consecuencia, cuando exista una omisión legislativa el Poder Legislativo no es libre para decidir no legislar. En efecto, cuando la Constitución establece un deber de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de la facultad de legislar deja de ser discrecional y se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En este escenario, la única manera de mantener un estado de regularidad constitucional es que los tribunales de amparo estén en aptitud de determinar si en un caso concreto una omisión de legislar se traduce además en una vulneración a los derechos de las personas. En esta lógica, sostener la improcedencia del juicio amparo contra omisiones legislativas cuando se alega que vulneran derechos fundamentales implicaría desconocer la fuerza normativa a la Constitución, situación que es inaceptable en un Estado constitucional de derecho. Así, cuando exista un mandato constitucional expreso dirigido al Poder Legislativo en el que se le imponga claramente el deber de legislar o de hacerlo en algún sentido específico, los tribunales de amparo tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Constitución. Particularmente, tienen el deber de proteger a las personas frente a las omisiones del legislador, garantizando que éstas no se traduzcan en vulneraciones de sus derechos fundamentales.

1a. XXII/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo

de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En efecto, en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo, de ahí que en esta vía procesal no tenga mucho sentido hablar de omisiones de ejercicio potestativo. Por último, es importante aclarar que autoridades distintas al Congreso de la Unión también podrían estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.

1a. XX/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PERITOS. EL DESEMPEÑO DE SU ENCARGO DEBE REGIRSE POR EL PRINCIPIO DE IMPARCIALIDAD, AUN TRATÁNDOSE DE LOS DESIGNADOS POR LAS PARTES. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el objeto de la prueba pericial es auxiliar al juzgador en la evaluación de hechos o circunstancias que requieren conocimientos técnicos y especializados de los cuales carece, por lo que se ha estimado que los peritos actúan como verdaderos auxiliares en la administración de justicia, pues a través de sus conocimientos hacen posible el ejercicio de la labor jurisdiccional al permitir al Juez dirimir la controversia sometida a su conocimiento; de ahí que el desempeño de su encargo debe regirse por el principio de imparcialidad, el cual los obliga a permanecer ajenos a los intereses

de las partes en controversia, aun cuando éstas los hubieran designado, pues su actuación debe contribuir a resolver el juicio sin favorecerlas indebidamente. Ahora bien, del análisis de los preceptos que regulan la prueba pericial en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, se advierte que respecto de los peritos designados por las partes, a pesar de esta circunstancia y de que son ellas quienes en principio cubren sus honorarios, existe la presunción de que los peritos actúan de forma imparcial; sin embargo, dicha presunción admite prueba en contrario, por lo que ante el reclamo de alguna de las partes en el sentido de que alguno de los peritos se ha conducido con parcialidad, el Juez debe evaluar el desempeño de la función auxiliar encomendada, analizando los diversos elementos que concurren en el caso para determinar si la presunción *iuris tantum* ha quedado desvirtuada, y tomando en cuenta que la carga de la prueba corresponde a quien alega que el principio de imparcialidad no fue respetado.

1a. XXIX/2018 (10a.)

Amparo directo 28/2015. Hospital Santa Fe, S.A. de C.V., actualmente Star Médica Centro, S.A. de C.V. 1 de marzo de 2017. Cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Eduardo Aranda Martínez.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.

A partir de la reforma de junio de 2011 al juicio de amparo se amplió el espectro de protección de dicho mecanismo procesal, de tal manera que ahora es posible proteger de mejor forma los derechos fundamentales que tengan una dimensión colectiva y/o difusa. Así, el juicio de amparo que originalmente fue concebido para proteger derechos estrictamente individuales y exclusivos, ahora también puede utilizarse para proteger derechos con una naturaleza más compleja. Por esa razón, recientemente esta Primera Sala ha reconocido la necesidad de reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener la interpretación tradicional de dicho principio en muchos casos acabaría frustrando la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de todos los derechos fundamentales. Por lo demás, la necesidad de dicha reinterpretación se ha hecho especialmente patente en casos recientes en los que esta Suprema Corte ha analizado violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, puesto que si se mantuviera una

interpretación estricta del principio de relatividad, en el sentido de que la concesión del amparo nunca puede suponer algún tipo de beneficio respecto de terceros ajenos al juicio, en la gran mayoría de los casos sería muy complicado proteger este tipo de derechos en el marco del juicio de amparo, teniendo en cuenta que una de sus características más sobresalientes es precisamente su dimensión colectiva y difusa. Con todo, las consideraciones anteriores no significan que la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 haya eliminado el principio de relatividad, sino solamente que debe ser reinterpretado. En este orden de ideas, esta Primera Sala entiende que el principio de relatividad ordena a los tribunales de amparo estudiar en las sentencias únicamente los argumentos de las partes –supliéndolos si así procediera– y, en su caso, conceder el amparo sólo para el efecto de que se restituyan los derechos violados de los quejosos, sin que sea relevante para efectos de la procedencia del juicio el hecho de que una sentencia estimatoria eventualmente pudiera traducirse también en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del litigio constitucional. Lo anterior implica que los jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no hayan acudido al juicio de amparo, sin embargo, es perfectamente admisible que al proteger a los quejosos, indirectamente y de manera eventual, se beneficie a terceros ajenos a la controversia constitucional.

1a. XXI/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente y Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto concurrente en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REGULACIÓN DE COMUNICACIÓN SOCIAL. EL PÁRRAFO OCTAVO DEL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL NO VERSA SOBRE MATERIA ELECTORAL.

El párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Federal establece los principios que deben regir las políticas de comunicación social de las autoridades de los tres órdenes de gobierno: el carácter institucional que debe animar a dicha comunicación social –en contraposición al uso personal de la publicidad oficial– y los fines informativos, educativos o de orientación social que debe perseguir. En este sentido, la comunicación social de las

autoridades pertenecientes a todos los órdenes de gobierno no es un tema que pertenezca a lo que esta Suprema Corte ha considerado como materia electoral. Una muestra de ello es que el contenido de dicho precepto no se circunscribe al ámbito temporal de los "procesos electorales", sino que esos principios disciplinan la comunicación social en todo momento. Por tanto, el contenido de dicha porción no versa sobre materia electoral, a pesar de que pueda reconocerse que la comunicación social de las autoridades de todos los niveles de gobierno eventualmente pueda tener alguna incidencia en ese ámbito.

1a. XVI/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SERVICIOS DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA PRESTADOS POR LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES A LAS EMPRESAS DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS. EL COBRO DE LA CUOTA POR ESAS ACTIVIDADES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 29-E, FRACCIÓN VI, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, ES INCONSTITUCIONAL.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene facultades de inspección y vigilancia respecto de personas físicas y morales que aun cuando no sean entidades del sistema financiero, realicen las actividades previstas en las leyes relativas a dicho sistema, como son las sociedades que prestan servicios complementarios a las organizaciones auxiliares del crédito; sin embargo, no se advierte una relación singularizada entre éstas y la Comisión, pues dichas sociedades no están sujetas a una autorización o permiso para prestar los servicios u operaciones que les son propios; por el contrario, pueden prestar los que se reputen complementarios o auxiliares a las organizaciones auxiliares del crédito, sólo ajustándose a las reglas de carácter general aplicables, y sujetándose a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sin que ello les represente un beneficio concreto, ya que únicamente prestan dichos servicios a algunas entidades del sistema financiero, por ejemplo, a los almacenes generales de depósito; de ahí que la inspección y vigilancia a las empresas de servicios complementarios no constituye el desarrollo de una actividad estatal individualizada y concreta, por la cual se establezca una relación entre el Estado –investido de imperio– y el usuario,

que actualice una contraprestación entre ambos. De lo anterior deriva que el pago del tributo previsto en el artículo 29-E, fracción VI, de la Ley Federal de Derechos, que establece que cada entidad que pertenezca al sector de empresas de servicios complementarios, entendiéndose por ello a las sociedades que presten servicios complementarios o auxiliares en la administración a entidades financieras en términos de las disposiciones aplicables, o en la realización de su objeto pagará cierta cantidad, no se encuentra justificado, pues la supervisión genérica realizada sobre dichas sociedades, respecto de los servicios complementarios o auxiliares para verificar que se ajusten a las reglas de carácter general aplicables, no cuenta con los elementos suficientes para caracterizarse como un servicio susceptible de generar el pago de un derecho, ya que no se advierte la obtención de un beneficio concreto e individualizado en la persona del contribuyente, como lo sería, en su caso, la autorización o conservación de un permiso para realizar ciertas actividades concretas, que legitime el cobro de la contribución referida. En efecto, no se está frente al establecimiento de una condición necesaria para el desarrollo de una actividad para la cual el Estado deba otorgar un permiso o autorización, así como tampoco se supedita el acceso al mismo derivado del cumplimiento de las condiciones sujetas a revisión, por lo que del ejercicio de estas facultades de la autoridad no deriva un beneficio susceptible de apreciarse dentro de la esfera jurídica del gobernado. Es decir, con la actuación de la autoridad no se obtiene una consecuencia real y efectiva en la persona sujeta a la contribución señalada. De ahí que el cobro de la cuota por el servicio de inspección y vigilancia previsto en el artículo 29-E, fracción VI, citado, es inconstitucional por sí mismo.

1a. XII/2018 (10a.)

Amparo en revisión 125/2017. Almacén de granos de la Península, S.A. de C.V. 30 de agosto de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Esta tesis se publicó el viernes 2 de marzo de 2018 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SOCIEDADES MERCANTILES. LOS ARTÍCULOS 111 Y 124 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, NO CONTRAVIENEN LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y DE ACCESO A LA JUSTICIA.

Los preceptos mencionados establecen que las acciones en que se divide el capital social de una sociedad anónima estarán representadas por títulos nominativos regidos por las disposiciones de los títulos valores y que servirán para acreditar y transmitir la calidad y los derechos de socio; y al ser interpretados en el sen-

tido de que resulta necesaria la exhibición de los títulos accionarios cuando se demanda el reconocimiento del carácter de socio de la sociedad demandada por la transmisión de tales acciones por su anterior titular, no contravienen los derechos de debido proceso y acceso a la justicia. Lo anterior, ya que estas disposiciones constituyen una manifestación de la naturaleza atribuida a las acciones atendiendo a su forma de representación como títulos, susceptibles de tráfico mercantil, cuya principal característica es la incorporación, conforme a la cual, hay una liga indisoluble o tan estrecha entre el documento y el derecho, que este último no puede existir ni ejercerse si no es en función del documento, de manera que la condición de socio queda incorporada en el documento y su tenencia es necesaria para la demostración de ese carácter y derechos consiguientes. De considerar lo contrario, y reconocer derechos como socio sin contar con los títulos de las acciones, se generaría incertidumbre sobre a quién corresponde su titularidad y es por esto que no podría resultar admisible la prueba de ese carácter a través de otros medios de convicción.

1a. XIV/2018 (10a.)

Amparo directo en revisión 6828/2016. Bertha Noemí García Castillo. 4 de octubre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente. Disidente y Ponente: José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho para formular voto particular. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TERCERÍA COADYUVANTE. LA DECLARACIÓN DE REBELDÍA DEL DEMANDADO NO IMPLICA LA FALTA DE ASOCIACIÓN ENTRE LA PARTE COADYUVADA Y EL TERCERO COADYUVANTE PARA EFECTOS DE QUE ÉSTE CONTINÚE CON EL INTERÉS CONCORDANTE A FIN DE SUSTANCIAR EL JUICIO HASTA LAS ULTERIORES DILIGENCIAS. Conforme con los artículos 1364 y 1365 del Código de Comercio, las tercerías coadyuvantes pueden oponerse en cualquier juicio, independientemente de la acción ejercida y del estado en el que se encuentre, siempre y cuando no se haya pronunciado sentencia ejecutoria; y tienen como finalidad, auxiliar la pretensión del demandante o del demandado, mientras que su efecto no es otro que asociar a quien la interpone con la parte cuyo derecho coadyuva, a fin de que el juicio continúe sustanciándose hasta las diligencias ulteriores. En ese sentido, aun cuando no le asiste el carácter de parte –pues su intervención es accesoria y subordinada–, es importante tener en cuenta su participación en el proceso, ya que interviene para defender o proteger los intereses del coadyuvado. Es por ello, que si bien la actuación pro-

cesal del tercero coadyuvante se encuentra limitada por la conducta asumida por la parte principal, pues está autorizado para efectuar actos en beneficio de la situación del coadyuvado, debe entenderse en la medida en que no sean incompatibles o perjudiquen el interés de este último. Consecuentemente, aun cuando la actividad del tercero coadyuvante se circunscribe a suplir la actividad del coadyuvado –siempre que no vaya contra su voluntad ni sus intereses–, empero, no se encuentra del todo limitada en su participación en el proceso por la actuación principal, puesto que si así fuera, bastaría que la parte coadyuvada se dejara vencer en cualquiera de las etapas para maniatar las posibilidades procesales del tercero coadyuvante; de ahí que resulte lógico que este último pueda ejecutar los actos procesales que la parte a quien ayuda hubiera podido realizar por sí misma, claro está, si no hay oposición expresa del adherido. Por tanto, el hecho de que se declare la rebeldía de la demandada, no implica que no esté satisfecho el requisito esencial de la asociación entre la coadyuvada y el tercero coadyuvante, pues aun ante la ausencia de la parte principal, el tercerista coadyuvante puede continuar con el interés concordante, a fin de sustanciar el juicio hasta las ulteriores diligencias.

1a. XXVII/2018 (10a.)

Amparo directo en revisión 3720/2017. María del Pilar Román Genchi. 6 de diciembre de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TERCERÍA COADYUVANTE. SU NATURALEZA JURÍDICA. Del artículo 1365 del Código de Comercio, se advierte que las tercerías coadyuvantes producen el efecto de asociar a quien las interpone, con la parte en cuyo derecho coadyuva, a fin de que el juicio continúe según el estado en que se encuentra, y se sustancie hasta las ulteriores diligencias con el tercero y el coadyuvado. Conforme a ello, el tercero coadyuvante tiene un interés legítimo propio en un conflicto ajeno, por lo que no puede considerársele parte dentro del proceso, en tanto: a) no le asiste el carácter de actor ni demandado; b) con su intervención no da origen a ningún nuevo proceso; c) dicha adhesión no se homologa a la presentación de la demanda; y, d) no sigue un pleito propio sino el de otra persona. En ese sentido, las tercerías coadyuvantes tienen como finalidad auxiliar la pretensión del demandante o del demandado, las cuales

pueden oponerse en cualquier juicio, independientemente del estado en que se encuentra, siempre y cuando no se haya pronunciado sentencia ejecutoria.

1a. XXVIII/2018 (10a.)

Amparo directo en revisión 3720/2017. María del Pilar Román Genchi. 6 de diciembre de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de marzo de 2018 a las 10:26 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO. Pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas. Dentro de las omisiones legislativas puede a su vez distinguirse entre las omisiones legislativas absolutas y las relativas. Ahora, según lo resuelto por el Pleno en la controversia constitucional 14/2005, las primeras se presentan cuando el órgano legislativo "simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido"; en cambio, las segundas ocurren cuando el "órgano legislativo [ha] ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes."

1a. XVIII/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 14/2005 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 2301.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TRIBUNALES DE AMPARO DEBEN GARANTIZAR UN CLIMA DE SEGURIDAD Y LIBERTAD PARA QUE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

PUEDAN CUMPLIR CON SU IMPORTANTE FUNCIÓN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. Uno de los elementos de la dimensión colectiva de la libertad de expresión es la existencia de medios de comunicación profesionales e independientes. En este sentido, esta Suprema Corte ha destacado que los medios de comunicación son una pieza clave para el adecuado funcionamiento de una democracia, toda vez que permiten a los ciudadanos recibir información y conocer opiniones de todo tipo al ser precisamente el vehículo para expresar ideas sobre asuntos de interés público y difundirlas entre la sociedad. En estas condiciones, corresponde a los tribunales de amparo garantizar la existencia de un clima de seguridad y libertad en la que los medios puedan desplegar vigorosamente la importante función que están llamados a cumplir en una sociedad democrática como la mexicana.

1a. XXIII/2018 (10a.)

Amparo en revisión 1359/2015. Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, A.C. 15 de noviembre de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta obra se terminó de editar el 27 de marzo de 2018 y se imprimió y encuadernó en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. La edición consta de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 gramos.

