

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

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 67**

Tomo I

Junio de 2019

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2019



# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 67**

Tomo I

Junio de 2019

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

México 2019

## **DIRECTORIO**

**Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis**

**Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz**  
*Director General*

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Presidente:** Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **PRIMERA SALA**

Presidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministros Luis María Aguilar Morales  
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Norma Lucía Piña Hernández

## **SEGUNDA SALA**

Presidente: Ministro Javier Laynez Potisek

Ministros Yasmín Esquivel Mossa  
José Fernando Franco González Salas  
Eduardo Medina Mora I.  
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 V).....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo V) .....	XXXV
Cambios y Nuevas Adscripciones (Tomo V) .....	LXXXVII

## PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### Sección Primera

Jurisprudencia

#### Subsección 2.

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

#### Subsección 5.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen crite- rios 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 .....	207
--	-----

**SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 1.**

Por reiteración ..... 771

**Subsección 2.**

Por contradicción de tesis ..... 923

**Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

**Subsección 1.**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias ..... 1019

**Subsección 2.**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas ..... 1031

**TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 1.**

Por reiteración ..... 1935

**Subsección 2.**

Por contradicción de tesis ..... 1989

**Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

**Subsección 1.**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias ..... 2327

**Subsección 2.**

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

2333

**CUARTA PARTE**

Plenos de Circuito

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 2.**

Por contradicción de tesis .....

3667

**QUINTA PARTE**

Tribunales Colegiados de Circuito

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 1.**

Por reiteración .....

4753

**Subsección 2.**

Sentencias que interrumpen jurisprudencia.....

5023

**Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia .....

5035

**SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

**Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Subsección 1.**

Pleno.....

5397

<b>Subsección 3.</b>	
Ministro Presidente .....	5407
<b>Sección Segunda</b>	
Consejo de la Judicatura Federal .....	5429

**SÉPTIMA PARTE**

## Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas .....	5461
Índice de Ejecutorias .....	5517
Índice de Votos Particulares y Minoritarios .....	5537
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales .....	5595
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	5729
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal .....	5731
Índices Semestrales .....	5733

**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* se integra por diez 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

## **XIV**

de criterios, las que interrumpen 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. También se contienen dentro de su Octava y Novena Partes, las sentencias dictadas por tribunales del Estado Mexicano en las que ejerzan el control de constitucionalidad o de convencionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas cuya difusión se estime relevante por el Pleno o por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en su Décima Parte, denominada "Otros índices", se contienen los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática.

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

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

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará rela-

## XVI

cionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

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:*

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

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

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

*Ejemplo:*

*(VIII Región)1o. 1 A (10a.)*

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



## ÉPOCAS

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

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

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

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

**PRIMER PERIODO  
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

**SEGUNDO PERIODO  
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

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

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

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

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



**SECCIÓN PRIMERA**  
JURISPRUDENCIA



## Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

### **CONFLICTOS POR LITISPENDENCIA Y ACUMULACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. DIFERENCIAS, TRAMITACIÓN Y CONSECUENCIAS.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 134/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 21 DE MAYO DE 2018. ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, SEPARÁNDOSE DE ALGUNAS CONSIDERACIONES, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veintiuno de mayo de dos mil dieciocho.

**VISTOS**; para resolver los autos del expediente de contradicción de tesis 134/2017; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia.** Mediante oficio recibido el seis de abril de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, **denunció la posible contradicción de criterios** entre los emitidos por el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito**, al resolver el conflicto competencial **17/2016** y

el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, al resolver el conflicto competencial **2/2017**.

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de diez de abril de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente con el número **134/2017**, teniendo como tribunales contendientes a los mencionados anteriormente.

Hecho lo anterior, solicitó a la presidencia de los Tribunales Colegiados contendientes copia digitalizada de las ejecutorias emitidas en los asuntos de su conocimiento, así como, la confirmación si el criterio sustentado en los asuntos se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado. Finalmente, se remitieron, de acuerdo al turno virtual, los autos para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

TERCERO.—**Integración del asunto.** Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil diecisiete, se tuvo por integrada la presente contradicción de tesis; y se ordenó remitir el asunto a la ponencia del Ministro designado ponente.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por 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 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, respecto de un tema que corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria su intervención.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, toda vez que se formuló por el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, quien emitió la decisión que dio origen al conflicto competencial 2/2017, del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, del que emanó uno de los criterios contendientes en la presente contradicción de tesis. Por tanto, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales

Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

1	<b>Conflicto competencial 2/2017</b>
<b>Órgano:</b>	<b>Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito</b>
<b>Hechos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se presentó demanda de amparo indirecto en contra de diversas autoridades y actos relacionados con diversos artículos de la Ley de Tránsito, Transporte y Explotación de Vías y Carreteras del Estado de Quintana Roo, su reglamento, una multa, así como la inmovilización del vehículo del quejoso.</li> <li>• Tocó conocer al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, registró la demanda en el expediente ***** , por una parte, admitió la demanda y, por otra, la desechó.</li> <li>• De los informes justificados de las autoridades responsables, el Juez de Distrito tuvo noticia que el quejoso promovió un diverso juicio de amparo (***** ) del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, que posiblemente estaba relacionado con el diverso ***** .</li> <li>• Previo requerimiento de copias certificadas a su homólogo, el Juez Séptimo de Distrito en Quintana Roo, determinó que al existir identidad entre el quejoso, las autoridades y normas reclamadas en los diversos juicios de amparo, <u>se remitiera al Juez Segundo de Distrito en Quintana Roo, copia de la boleta de turno, demanda de amparo y auto admisorio, al ser quien inicialmente previno, para que manifestara si le correspondía la competencia por litispendencia para conocer del juicio de amparo ***** .</u></li> <li>• Posteriormente, el Juzgado Segundo de Distrito en Quintana Roo no aceptó la competencia planteada, pues señaló que aunque ambas fueron promovidas por el mismo quejoso, <b>no se actualizaron los otros dos requisitos del artículo 49 de la Ley de Amparo</b>, pues no existe plena identidad en las autoridades que señala como responsable, así como de los actos que reclama, ya que en el juicio en que se actúa (***** ) no fue señalado como responsable el recaudador de rentas, y no se reclama la aplicación del artículo 31 Bis de la ley cuestionada.</li> <li>• Como consecuencia, el Juez Séptimo de Distrito en Quintana Roo, insistió en declinar la competencia y denunció el conflicto competencial.</li> </ul>

<b>Criterio:</b>	<p>Es inexistente el conflicto competencial.</p> <p>El Juez de Distrito requirente parte de una premisa inexacta para denunciar el conflicto, toda vez que implícitamente alude a la conexidad de dos litigios y la conveniencia de que se resuelvan en una misma sentencia como una cuestión de competencia (como efectivamente lo sería un punto jurisdiccional relativo al grado, territorio y materia).</p> <p>Para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial, es necesaria que la negativa de las autoridades contendientes, se refiera a un punto concreto jurisdiccional por razón de grado, territorio o materia. Así, no es posible referirse a cuestiones de mero trámite o turno.</p> <p>Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que de la interpretación del artículo 106 constitucional, los conflictos competenciales pueden presentarse por razón de materia, territorio y grado. Luego, para estimar que existe un conflicto de competencia legal, es necesario que los órganos jurisdiccionales se nieguen a conocer de un asunto en materia de amparo, al considerar que no tienen competencia por esas tres razones.</p> <p>En otras palabras, es indispensable que los juzgadores difieran sobre la aplicación de alguna regla de competencia establecida en la ley. De esta forma, resulta aplicable la jurisprudencia «1a./J. 76/2015 (10a.)» de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo: "CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO. LA APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LAS CUESTIONES DEL TURNO DE LOS ASUNTOS NO RELACIONADOS NO CONSTITUYE UN CRITERIO QUE DÉ SUSTANCIA A AQUÉL".</p> <p>Por ello, en caso de que no concurra una cuestión de territorio o materia, se trata de una simple cuestión de reparto o distribución de la carga judicial, que le corresponde determinar al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal. La aplicación de los parámetros administrativos que resuelven las cuestiones de turno o reparto judicial de los asuntos relacionados no puede</p>
------------------	--

considerarse como un criterio que da sustancia a un conflicto competencial.

Atendiendo a los artículos 45 y 46 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reforma, adiciona y deroga al similar, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa de los órganos jurisdiccionales, señala que es competencia de la Comisión de Creación de Órganos Nuevos resolver cualquier cuestión relacionada con ese tema.

En el caso concreto, los Jueces de Distrito no señalaron que su incompetencia proviniera de alguna cuestión relacionada con el territorio o especialidad, ya que son mixtos y pertenecen al mismo distrito judicial. De esta forma, si ambos se niegan a conocer de un amparo indirecto con el que son igualmente competentes por razón de territorio, materia y grado para resolverlo, entonces no se actualiza un conflicto competencial, sino un conflicto turno o un conflicto de acumulación; mismo que debe resolverse por la Comisión de Creación de Nuevos Órganos. Lo anterior de conformidad con la tesis de título y subtítulo: "CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO. LA APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LAS CUESTIONES DEL TURNO DE LOS ASUNTOS NO RELACIONADOS NO CONSTITUYE UN CRITERIO QUE DÉ SUSTANCIA A AQUÉL."

Adicionalmente, el Pleno del Alto Tribunal ha señalado que los Tribunales Colegiados son competentes para conocer conflictos de competencia por acumulación, previo el procedimiento y trámite incidental a que se refiere la jurisprudencia «P/J. 25/2015 (10a.)» de rubro: "ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTREN RADICADOS ANTE DIFERENTES JUZGADORES FEDERALES."

Como consecuencia, **el artículo 49 de la Ley de Amparo no da lugar a estimar un conflicto competencial por razón de litispendencia, sino que dan lugar a un conflicto de acumulación.** Asimismo, la acumulación es una figura

	<p>que, por su naturaleza, obedece a la conexidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero que se vinculan por el mismo acto reclamado. Entonces, la acumulación permitirá al juzgador resolver los litigios en una misma sentencia que eviten posibles contradicciones.</p> <p>En ese caso, los juicios de amparo que presenten dicha problemática, las partes podrán formular la acumulación de autos ante el Juez que previno; éste, atendiendo a la petición o, de oficio, podrá resolver de plano o en la vía incidental.</p> <p>Dictada la resolución en que se decreta la acumulación, se requerirá a los demás juzgadores federales en donde se encuentren los demás juicios de amparo indirecto que pretendan acumularse; éstos, dentro del plazo de cinco días, deberán enviar los autos al requirente o comunicar que se oponen a la acumulación. En este segundo caso, deben remitir los autos del amparo a su superior, comunicando al requirente, para que también remita sus autos.</p> <p>Por lo anterior, se demuestra que no se ha seguido el procedimiento para que este Tribunal Colegiado esté en aptitud de resolver el conflicto de acumulación.</p>
<b>Tesis</b>	Ninguna

<b>2</b>	<b>Conflicto competencial 17/2016</b>
<b>Órgano:</b>	<b>Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito</b>
<b>Hechos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se presentó demanda de amparo indirecto en contra de determinada autoridad y un acto de aplicación.</li> <li>• Tocó conocer al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Michoacán, se registró con el número *****.</li> <li>• De los informes justificados, se advirtió que la quejosa ya había promovido un juicio de amparo, del que conocía el Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Michoacán, con el número *****.</li> <li>• Remitidas las copias solicitadas, el Juzgado Quinto de Distrito consideró que se estaba sustanciando un juicio de amparo</li> </ul>

	<p>contra las mismas normas, por el mismo quejoso, aunque por periodos distintos. Así, ordenó comunicar tal circunstancia al Juez Octavo de Distrito.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Como consecuencia, este último no reconoció la competencia para conocer el juicio de amparo *****; pues no se trataba del mismo asunto al diferir el acto reclamado.</li> <li>• Así, el Juez Quinto de Distrito reiteró que la competencia le correspondía al Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Michoacán y remitió los autos a la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y de Trabajo en el Décimo Primer Circuito.</li> </ul>
<b>Criterio:</b>	<p>Un presupuesto procesal como la litispendencia ha de ser escla- recido a través de una vía concebida para resolver lo concer- niente a un presupuesto distinto: la competencia.</p> <p>La figura jurídico procesal sobre la que incide es la de litispen- dencia, que se entiende como el presupuesto procesal que exige constatar que no existe otro proceso pendiente de resol- verse en el que contengan las mismas partes, el mismo objeto y la misma pretensión. En el caso sí se actualiza esta figura, ya que se trata de la misma acción constitucional de amparo, instada para reclamar las mismas normas generales, respecto de las mismas autoridades responsables. Simplemente no coin- cide la causa de pedir por provenir de actos de aplicación de periodos distintos.</p> <p>Por el contrario, la competencia es una cuestión distinta que atañe a la idoneidad atribuida legalmente a un órgano juris- diccional para conocer y realizar determinados actos; esto, de conformidad con los parámetros de la materia del asunto, su cuantía, grado del órgano y su circunscripción territorial.</p> <p>Entonces, son presupuestos procesales distintos, cuya natu- raleza y objeto no son asimilables.</p> <p>Por una parte la competencia es un presupuesto procesal que recae en uno de los sujetos de la relación procesal: el órgano jurisdiccional que debe tener las atribuciones suficientes. Luego, la finalidad es definir que un proceso se resuelva por quien tenga facultades.</p>

Por otra, la litispendencia es un presupuesto procesal que se centra en los otros dos sujetos de la relación jurídica procesal en el amparo: parte quejosa y autoridades responsables. Esta figura se actualiza cuando hay identidad en las partes y el fondo del asunto debatido. Aquí, la finalidad es evitar que se emitan resoluciones contradictorias sobre un mismo punto.

**Llama la atención que la Ley de Amparo señala que los problemas jurídicos que conciernen a la litispendencia, deben resolverse vía conflicto competencial; lo anterior, se establece expresamente en el artículo 49 de la citada ley.**

Lo relevante del artículo señala que si el Juez requerido reconoce la competencia (aunque conforme a la Teoría General del Proceso es litispendencia), remitirá los autos a su homólogo. Pero en caso de conflicto competencial (se insiste litispendencia) **debe estarse a lo dispuesto en el artículo 48 de la misma ley, que regula la forma en la que se resuelven los conflictos competenciales entre los Jueces de amparo.**

Entonces, **para el legislador, la figura procesal de la litispendencia es análoga o comparte la misma naturaleza que la competencia del órgano jurisdiccional y por ello estableció la misma vía procesal para resolverlo.**

En el caso concreto, se estima que el Juez Quinto de Distrito en el Estado es el competente para conocer del asunto.

Antes resulta necesario dejar establecido que, al resolver el conflicto competencial 35/2015, este Tribunal Colegiado de Circuito conoció un problema jurídico análogo al que ahora se plantea, donde se promovieron diversos juicios de amparo para reclamar las mismas normas generales (atinentes al denominado impuesto sobre nóminas); los juicios que fueron promovidos por la misma parte quejosa, pero en los que se señalaron como actos de aplicación los pagos referentes a periodos distintos, o sea se trató de un problema de conexidad y no de litispendencia, pero al que se le aplicó la regla de ésta por extensión para determinar la competencia.

Al resolver aquel conflicto, este órgano jurisdiccional, como tribunal de competencia, había estimado que debía conocer de todos los procesos el juzgador que conoció del primero de

ellos, puesto que se trataba de juicios de amparo hechos valer por la misma quejosa, contra las mismas autoridades y exactamente contra las mismas normas reclamadas. Lo que –se estimó en aquella resolución– colmaba los supuestos para que se configure una conexidad que exige que un solo juzgador conozca de ambos asuntos, que de fondo conciernen a la constitucionalidad de normas tributarias.

Se consideró en aquella resolución que era irrelevante que los actos de aplicación (pagos por diversos periodos) fueran distintos, pues lo que en realidad trasciende es que en ambos procesos debía hacerse un pronunciamiento sobre el apego de esas normas al orden constitucional.

Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema, conduce a este órgano competencial a determinar ahora que el juzgador ante el cual se presentó la segunda demanda de amparo, y que motivó el presente conflicto competencial, es quien debe seguir conociendo del juicio. Lo anterior, ya que lo relevante para el caso es que los actos de aplicación (pagos por diversos periodos) son distintos, y no trasciende para ello que en ambos procesos debe hacerse un pronunciamiento sobre el apego de esas normas al orden constitucional.

Así, **el artículo 49 de la Ley de Amparo establece la hipótesis: cuando el órgano jurisdiccional de amparo tenga información de que uno diverso está conociendo de otro juicio constitucional, los juicios que deben reunir las siguientes características concurrentes:**

- a) Ser promovido por el mismo quejoso;
- b) Contra las mismas autoridades responsables; y, además,
- c) Contra el mismo acto reclamado, aunque los conceptos de violación sean distintos.

En ese supuesto –ordena la norma– el juzgador debe comunicarlo de inmediato por oficio, al otro órgano jurisdiccional, anexando para ello la certificación del día y hora de presentación de la demanda, así como –en su caso– del auto dictado como primera actuación en el juicio. Esto, por supuesto, para

determinar quién debe conocer de ambos asuntos dependiendo de cuál inició primero.

Una vez que el diverso órgano reciba el oficio, debe resolver dentro de las veinticuatro horas siguientes si se trata del mismo asunto y si le corresponde su conocimiento, lo que comunicará al oficiante. Luego, si reconoce la competencia de éste, le remitirá los autos relativos.

Hasta **esa parte del precepto citado, puede advertirse claramente que regula el fenómeno jurídico procesal que da lugar a una litispendencia, o sea cuando existe identidad en todos los sujetos y los elementos del proceso;** identidad que no puede válidamente subsistir, pues sería ocioso tramitar un segundo juicio de amparo cuando el quejoso ya tuvo la oportunidad de ser escuchado en defensa de sus intereses en uno previo y, por adición, porque se debe evitar la posibilidad de que se emitan sentencias contradictorias.

Por ello es que, **conforme al último párrafo del artículo 49, si se resuelve que se trata de un mismo asunto, debe continuarse el juicio promovido ante el Juez de amparo que haya resultado "competente", y se deberá sobreseer en el otro juicio. Esto es, que a la postre sólo debe subsistir uno de los dos procesos. Pero éstos deben seguirse ante el mismo juzgador, para evitar el posible dictado de dos sentencias sobre un mismo asunto.**

Ahora, esa norma legal debe ser apreciada con particularidades cuando se trata de amparos en los que se reclama la constitucionalidad de normas generales. Y es ahí donde hace gozne con la anterior norma, lo estatuido por el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo.

Dispositivo legal que estatuye la improcedencia del juicio constitucional siempre que:

- a) Sea promovido contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo;
- b) Ese proceso constitucional esté pendiente de resolución; y,

c) Haya sido promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado.

Es decir, cuando exista litispendencia, es intrascendente para ello que las violaciones constitucionales aducidas sean distintas, pues como se ha visto tal no es un elemento que configure.

Un aspecto destacable de ese precepto legal, es que la causal de improcedencia no se actualiza cuando se impugnan normas generales con motivo de actos de aplicación distintos, sino hasta que se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales. Si se declara la constitucionalidad de la norma general, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, en caso de que hayan sido impugnados por vicios propios. En el entendido de que, el proceso a sobreseer, es aquel en el que se haya reclamado el segundo acto de aplicación.

Esto es, que debido a que existe la posibilidad de que al acto de aplicación se le atribuyan vicios propios, si ya se declaró la constitucionalidad de la norma, entonces sólo respecto de ésta debe operar el sobreseimiento.

La intelección de ambas normas permite inferir que la coexistencia de dos o más procesos en los que se reclame la misma norma general con motivo de diversos actos de aplicación, o de hechos distintos, no actualiza por sí misma la improcedencia del juicio, sino hasta que haya sentencia firme en uno de los juicios, en la que se haya analizado la constitucionalidad de la norma impugnada.

Ahora, debe establecerse que, en la especie, el problema jurídico descansa con mayor precisión en identificar qué debe entenderse por "*el mismo acto reclamado*", en los casos en que se reclaman normas generales con motivo de distintos actos de aplicación.

En razón de lo cual, este Tribunal Colegiado de Circuito estima que por tal debe entenderse al acto de aplicación, y no a la norma por sí misma. Dicho de otra forma: **no basta que se**

**reclame la misma norma general, para que se configure la litispendencia, sino que además los actos de aplicación (en este caso pagos del tributo) deben ser también los mismos, lo que no ocurre en el presente caso.**

Con ello no se genera inseguridad jurídica por el riesgo de juzgar dos veces a la misma norma en relación con la misma persona, y la emisión de criterios contradictorios en torno al mismo punto jurídico. Esto, pues como se ha visto, en todo caso se actualiza la causa de improcedencia respecto del segundo juicio, cuando en el primero se ha dictado sentencia firme, y en el segundo no se atribuyan vicios propios al acto de aplicación.

Sin que en el caso cobre aplicación (como lo había estimado anteriormente este tribunal competencial) lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con la litispendencia que se produce cuando se reclaman normas autoaplicativas, al margen de que en cada juicio se haya afectados bienes o derechos distintos. Se trata de la jurisprudencia 2a./J. 90/2010, en la que se explicó que la litispendencia entre dos juicios de amparo, sólo se encuentra condicionada a que: a) La ley o acto reclamado se cuestione simultáneamente en dos juicios de amparo; b) Los juicios estén pendientes de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión; y, c) Ambos juicios se hubiesen promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades responsables y por el mismo acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas.

Esa jurisprudencia no es aplicable al caso, porque en el supuesto ahí analizado se trató de juicios promovidos contra normas autoaplicativas, a diferencia de los de origen que se reclamaron con motivo de su primer acto de aplicación. Sin que sea relevante que en esa jurisprudencia se haya establecido que se configura la litispendencia aunque las demandas relativas contengan distinta pretensión o causa de pedir, entendiendo por causa de pedir los hechos (remotos o inmediatos) que dan lugar a la pretensión; que en este caso son los pagos tributarios respecto de periodos distintos.

	<p>Es decir –conforme a la jurisprudencia– no es relevante que los juicios se promuevan con el ánimo de proteger intereses jurídicos derivados de bienes o derechos distintos, o sea cuando la misma norma es aplicada respecto de situaciones jurídicas diversas; porque lo relevante es que la protección constitucional que, en su caso, se otorgue en el primer amparo, necesariamente abarcará cualquier acto de aplicación de la ley y respecto de cualquier bien jurídico tutelado.</p> <p>En conclusión: si el derecho jurisprudencial interno ha reconocido que se actualiza la litispendencia en esos casos, ello no cobra aplicación en la especie, porque ahí se examinó el supuesto en el que se reclamaron normas autoaplicativas, y aquí se trata de amparos promovidos contra distintos actos de aplicación.</p> <p>Por ello es que debe conocer del asunto el Juez Quinto de Distrito en el Estado, pues no se colma la litispendencia al haberse reclamado las normas generales con motivo de distintos actos de aplicación.</p>
<b>Tesis</b>	Ninguna

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Con anterioridad, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

a) 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; y,

b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten **criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

La finalidad de dicha determinación, es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura jurídica de la contradicción de tesis. Sirve de apoyo a lo expuesto la tesis de jurisprudencia del

Pleno de este Alto Tribunal P./J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, cuyos rubros y textos son los siguientes:

Tesis: P./J. 72/2010	<i>Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta</i>	Novena Época	164120 1 de 1
Pleno	Tomo XXXII, agosto de 2010	Pág. 7	Jurispru- dencia (común)

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitu- ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de 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 con- tradictorias', 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 EXISTEN- CIA.', 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."

Tesis: P. XLVII/2009	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	166996 1 de 1
Pleno	Tomo XXX, Julio de 2009	Pág. 67	Tesis Aislada (Común)

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra jus-

tificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, **dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado**, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

De conformidad con los criterios transcritos, para que exista contradicción de tesis no es necesario que coincidan las cuestiones fácticas analizadas por los órganos jurisdiccionales terminales, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas.

En el caso concreto, el Juez de Distrito denunciante de la contradicción estima que debe dilucidarse si es procedente plantear un conflicto competencial cuando exista discrepancia sobre la actualización de una cuestión de litispendencia entre dos Jueces de Distrito; esto en términos de los artículos 48 y 49 de la Ley de Amparo.

Por un lado, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 2/2017, analizó una problemática en donde las demandas, a pesar haber sido promovidas por el mismo quejoso, no contenían plena identidad con respecto a las autoridades que se señalaron como responsables, ni en los actos reclamados.

Al hacer su análisis, señaló que no se trataba de un conflicto competencial, pues no se cuestionaba la materia, territorio o grado de los órganos jurisdiccionales, sino un conflicto por acumulación, que debía resolverse vía incidental, conforme el procedimiento a que hace referencia la jurisprudencia del Tribunal Pleno de título, subtítulo y texto:

"ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTREN RADICADOS ANTE DIFERENTES JUZGADO-

RES FEDERALES. Para acumular juicios de amparo indirecto radicados ante Tribunales Unitarios de Circuito o Juzgados de Distrito distintos, es necesario atender a lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, así como en los numerales del 34 al 39, 74 y demás conducentes del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al tenor de los cuales la acumulación de autos puede promoverse a petición de parte o de oficio, debiendo formularse la solicitud respectiva ante el juzgador que previno en la causa –es decir, el que conoció cronológicamente antes de uno de los juicios de amparo indirecto que pretende ser acumulado–, el cual, con base en las constancias de autos y al tenor del referido artículo 66, determinará si resuelve de plano o en el procedimiento incidental respectivo sobre la existencia de los requisitos que para la acumulación establece el artículo 72 del Código Federal de Procedimiento Civiles. Por tanto, de ser necesario desarrollar dicho incidente, el referido juzgador deberá dar vista a las partes por el plazo de 3 días para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas pertinentes sobre la conexidad de los litigios constitucionales o la ausencia de ésta; transcurrido el plazo, dentro de los 3 días siguientes el propio juzgador celebrará audiencia en la cual, en su caso, se desahogarán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes; enseguida, dictará la resolución correspondiente y, de estimar que es procedente la acumulación, requerirá por medio de oficio a los demás juzgadores federales en cuyos juzgados o tribunales se encuentren radicados los demás juicios de amparo indirecto que pretendan acumularse; los juzgadores requeridos, dentro del plazo de 5 días después de recibida la solicitud de acumulación, enviarán los autos al juzgador requirente. Sin embargo, el juzgador requerido podrá oponerse a la acumulación, en cuyo caso deberá remitir los autos del juicio de amparo de su índice a su superior, comunicándolo al requirente para que haga lo propio. En este caso, acorde con el artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los conflictos de competencia suscitados entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción y, seguido el procedimiento correspondiente, deberán resolver sobre la acumulación, ordenando la devolución de los autos al juzgador competente, en caso de que se niegue u ordenando la acumulación y el envío de todos los autos al que previno, si lo estima procedente.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Décima Época. Registro digital: 2009911. Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materia común, tesis P./J. 25/2015 (10a.), página 20 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas».

Finalmente, determinó que al no haberse seguido el procedimiento previsto en el criterio referido, era improcedente el conflicto planteado.

Debe destacarse que en la ejecutoria, expresamente se señaló: "**Por ende, lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley de Amparo no da lugar a estimar un conflicto competencial por razón de 'litispendencia', entre dos juzgadores con idéntica jurisdicción y lo concerniente al distrito judicial sobre el cual ejerzan jurisdicción y su especialidad, sino que el referido supuesto, según lo definió el Tribunal Pleno en la jurisprudencia que se comenta, da lugar a un conflicto de acumulación**".

Como se ve, el Tribunal Colegiado consideró que el artículo 49 de la Ley de Amparo, se refería a los conflictos de acumulación de los que da noticia la jurisprudencia antes invocada, y no a un conflicto en razón de "litispendencia".

Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, en el conflicto competencial 17/2016, analizó un caso en donde se reclamaron las mismas normas generales (en su carácter de heteroaplicativas), con la idéntica acción constitucional de amparo, respecto de las mismas autoridades responsables, siendo distintos únicamente los actos de aplicación de las normas cuestionadas.

En esa resolución, el Colegiado entendió la litispendencia como el presupuesto procesal que exige constatar que no existe otro proceso pendiente de resolverse en el que contengan las mismas partes, el mismo objeto y la misma pretensión, para evitar resoluciones contradictorias. Adicionalmente, destacó que la competencia era una cuestión distinta y no asimilable a la litispendencia, pues se basaba en los parámetros de materia, cuantía, grado y circunscripción territorial.

No obstante, señaló que el artículo 49 de la Ley de Amparo establecía que los casos de litispendencia debían resolverse vía conflicto competencial; para ello, advirtió que para el legislador, la figura procesal de la litispendencia es análoga o comparte la misma naturaleza del órgano jurisdiccional y, por ello, determinó la misma vía para resolverlo.

Hecho lo anterior, analizó el caso concreto y determinó el órgano de amparo competente; lo anterior con base en que en los casos del artículo 49 de la Ley de Amparo, que sean promovidos por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y, además, contra el mismo acto reclamado (caso de litispendencia), se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo. Así, indica que sería ocioso tramitar un

segundo juicio de amparo cuando el quejoso ya tuvo oportunidad de ser escuchado en defensa de sus intereses en uno previo y, por añadidura, porque debe evitarse la posibilidad de dictar sentencias contradictorias.

Finalmente, determinó que ante normas heteroaplicativas, la litispendencia debe entenderse vinculada al acto de aplicación y no a la norma por sí misma; esto es, no basta que se reclame la misma norma general, para que se configure, sino que además los actos de aplicación deben ser los mismos, lo que advirtió no ocurría en el caso.

En ese orden de ideas, de los criterios contendientes sintetizados en el considerando anterior, se estima existente un punto de contradicción, en relación con la interpretación del artículo 49 de la Ley de Amparo.

Por un lado, el **Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** sostuvo que el artículo 49 de la Ley de Amparo no prevé un conflicto de litispendencia, sino a un conflicto de acumulación que debe ser resuelto conforme a la jurisprudencia P./J. 25/2015 (10a.), de este Alto Tribunal.

En distinto sentido, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito** considera que el artículo 49 de la Ley de Amparo sí se refiere a los conflictos de litispendencia, en los cuales rige lo previsto en el artículo 48 de la legislación invocada.

Por lo expuesto, este Alto Tribunal tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del problema, para precisar las singularidades de las sentencias en conflicto, fijando como punto de contradicción el determinar: **si el artículo 49 de la Ley de Amparo se refiere a los conflictos de litispendencia, o bien, de acumulación y cómo deben tramitarse.**

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** Para ilustrar la materia del punto de contradicción y estar en posibilidad de emitir pronunciamiento, debe transcribirse el artículo 49 de la Ley de Amparo:

**"Artículo 49.** Cuando el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito ante el cual se hubiese promovido un juicio de amparo tenga información de que otro está conociendo de un juicio diverso promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el mismo acto reclamado, aunque los conceptos de violación sean distintos, lo comunicará de inmediato por oficio a dicho órgano, y anexará la certificación del día y hora de presentación de la demanda, así como, en su caso, del auto dictado como primera actuación en el juicio.

Recibido el oficio, el órgano resolverá dentro de las veinticuatro horas siguientes si se trata del mismo asunto y si le corresponde su conocimiento, y comunicará lo anterior al oficiante. Si reconoce la competencia de éste, le remitirá los autos relativos.

"En caso de conflicto competencial, se estará a lo dispuesto en el artículo 48 de esta ley.

"Cuando se resuelva que se trata de un mismo asunto, se continuará el juicio promovido ante el Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito que haya resultado competente y se deberá sobreseer en el otro juicio."

El precepto descrito se refiere a los casos en los que se promueve un juicio de amparo ante un Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito y se advierte que otro órgano conoce un diverso juicio constitucional en donde existe identidad de: **i)** quejosos; **ii)** autoridades responsables; y, **iii)** actos reclamados; lo anterior, aun cuando los conceptos de violación sean distintos.

En este supuesto, el juzgador debe comunicarlo de inmediato por oficio al otro órgano, anexando la certificación del día y hora de la presentación de la demanda, así como, en su caso, del auto dictado como primera actuación en el juicio. Luego, recibido el oficio, el órgano resolverá dentro de las veinticuatro horas siguientes si se trata del mismo asunto y si le corresponde su conocimiento (comunicando la determinación al oficiante). En caso de que no lo estime así, le remitirá los autos relativos al Juez oficiante.

En este supuesto, debe tomarse en consideración que el análisis se refiere a dos aspectos: por un lado, si se trata del mismo asunto y, por otro, determinar el órgano que debe resolverlo de acuerdo a la certificación del día y hora de presentación de la demanda, así como, del auto dictado como primera actuación en el juicio (si es que éste existe).

Cuando no se está de acuerdo con la decisión, se genera el conflicto al que hace referencia el penúltimo párrafo del artículo 49 de la Ley de Amparo; así, para este caso se remite a las reglas contempladas en el artículo 48, relativo a los conflictos competenciales:

**"Artículo 48.** Cuando se presente una demanda de amparo ante Juez de Distrito o Tribunal Unitario de Circuito y estimen carecer de competencia, la remitirán de plano, con sus anexos, al Juez o tribunal competente, sin decidir sobre la admisión ni sobre la suspensión del acto reclamado, salvo que

se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"Recibida la demanda y sus anexos por el órgano requerido, éste decidirá de plano, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto. Si acepta, comunicará su resolución al requirente, previa notificación de las partes. **En caso contrario, devolverá la demanda al requirente, quien deberá resolver dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si insiste o no en declinar su competencia. Si no insiste, se limitará a comunicar su resolución al requerido y se dará por terminado el conflicto competencial. Si insiste en declinar su competencia y la cuestión se plantea entre órganos de la jurisdicción de un mismo Tribunal Colegiado de Circuito, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito de su jurisdicción, el cual dará aviso al requerido para que exponga lo que estime pertinente.**

**"Si el conflicto competencial se plantea entre órganos que no sean de la jurisdicción de un mismo Tribunal Colegiado de Circuito, lo resolverá el que ejerza jurisdicción sobre el requirente, quien remitirá los autos y dará aviso al requerido para que exponga lo conducente, debiéndose estar a lo que se dispone en el artículo anterior.**

**"Recibidos los autos y el oficio relativo, el Tribunal Colegiado de Circuito tramitará el expediente y resolverá dentro de los ocho días siguientes quién debe conocer del juicio; comunicará su resolución a los involucrados y remitirá los autos al órgano declarado competente.**

"Admitida la demanda de amparo indirecto ningún órgano jurisdiccional podrá declararse incompetente para conocer del juicio antes de resolver sobre la suspensión definitiva."

Conforme a estas reglas, el órgano al que se denomina requirente, quien envió por primera ocasión el asunto y a quien se le devolvió, si no está conforme con la decisión, debe actuar de la siguiente manera:

a) **Si ambos órganos están dentro de la jurisdicción de un mismo Tribunal Colegiado de Circuito**, deberá remitirlo al Tribunal Colegiado de

Circuito de su jurisdicción, el cual dará aviso al requerido para que exponga lo que estime pertinente.

b) **Cuando los órganos no estén dentro de la jurisdicción de un mismo Tribunal Colegiado de Circuito**, lo resolverá el que ejerza jurisdicción sobre el requirente, quien remitirá los autos y dará aviso al requerido para que exponga lo conducente.

Finalmente, el Tribunal Colegiado de Circuito competente resolverá quién debe conocer el asunto y deberá comunicar la decisión a los involucrados, así como remitir los autos al órgano correspondiente para su conocimiento.

Hecho lo anterior, es decir, resuelto el conflicto, en términos del último párrafo del artículo 49 de la Ley de Amparo, se debe continuar el juicio ante el Juez que haya resultado competente y, como consecuencia, deberá sobreseerse en el otro procedimiento.

Efectivamente, de conformidad con el artículo 61, fracción X, de la ley de la materia, la improcedencia referida se actualiza, en distintos momentos, conforme a lo siguiente:

**"Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

**"X. Contra normas generales o actos que sean materia de otro juicio de amparo pendiente de resolución promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas, salvo que se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos. En este último caso, solamente se actualizará esta causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales; si se declara la constitucionalidad de la norma general, esta causal no se actualiza respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios."**

Por regla general, en los casos en que existan dos juicios en donde existe identidad de: **i)** quejosos; **ii)** autoridades responsables; y, **iii)** actos reclamados, aun cuando los conceptos de violación sean distintos, la consecuencia inmediata es el sobreseimiento.

Sin embargo, no se generará de manera inmediata **cuando se trate de normas generales impugnadas con motivo de actos de aplicación distintos**, pues solamente se actualizará la causal cuando se dicte sentencia firme en alguno de los juicios en la que se analice la constitucionalidad de las normas generales, sin que pueda actualizarse la causal respecto de los actos de aplicación, si fueron impugnados por vicios propios.

Expuesto lo anterior, se advierte que el artículo 49 de la Ley de Amparo regula un supuesto específico, en donde existe identidad tanto en los quejosos, actos reclamados y autoridades responsables, lo que la doctrina procesal ha denominado litispendencia. No debe pasar desapercibido que esta figura ya ha sido analizada por este Tribunal Pleno, quien ha encontrado su razón ante la ociosidad que supone tramitar un segundo juicio de amparo cuando el quejoso ya tuvo la oportunidad de ser escuchado en defensa de sus intereses en uno previo y, por añadidura, en evitar la posibilidad de que se emitan sentencias contradictorias.<sup>2</sup>

De esta manera, su actualización requiere la existencia de dos o más juicios de amparo, pendientes de resolución, en donde exista la misma causa; esto es, identidad completa de quejosos, actos reclamados y autoridades res-

---

<sup>2</sup> "LITISPENDENCIA. PARA QUE SE ACTUALICE ESTA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013, ES NECESARIO QUE SE HAYAN ADMITIDO LAS DEMANDAS RESPECTIVAS. La causal de improcedencia por litispendencia prevista en el precepto citado, encuentra explicación lógica en la ociosidad que supone tramitar un segundo juicio de amparo cuando el quejoso ya tuvo la oportunidad de ser escuchado en defensa de sus intereses en uno previo y, por añadidura, en evitar la posibilidad de que se emitan sentencias contradictorias. Consecuentemente, si una de las finalidades de la causal de improcedencia referida es impedir que los Jueces de Distrito se pronuncien en dos ocasiones sobre el mismo problema jurídico, para que se actualice dicha causal es necesario que se hayan admitido las demandas respectivas; de ahí que esos juzgadores deben asegurarse de que, de actualizarse aquélla, el quejoso conserve la oportunidad de defenderse del acto de autoridad a través de alguna de las dos demandas de contenido coincidente, de manera que no se le deje en estado de indefensión por la aplicación recíproca del mismo motivo de improcedencia en uno y otro juicios. Para este fin, la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013 disponía, en su artículo 51, un procedimiento conforme al cual un solo Juez de Distrito debe conocer de los asuntos en cuestión, analizar y valorar con precisión en cuál de los dos expedientes idénticos deba sobreseerse por litispendencia, y a cuál le corresponde superar esta causal para pronunciarse sobre el fondo del asunto e incluso, llegado el caso, también sobreseerlo, pero por motivo legal distinto, así como decidir sobre la imposición de las sanciones que procedan a los responsables de la promoción injustificada de dos juicios, en los casos que así lo ameriten.". Décima Época. Registro digital: 2006145. Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia común, tesis P./J. 24/2014 (10a.), página 265 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de abril de 2014 a las 10:09 horas».

ponsables. Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis de este Tribunal Pleno, de rubro y texto:

"LITISPENDENCIA, EXCEPCIÓN DE. CONCEPTO Y PROCEDENCIA.— El término 'litispendencia', significa que existe algún otro juicio pendiente de resolver, y procede como excepción cuando un Juez conoce ya del mismo negocio. La palabra 'mismo' exige que en los dos juicios haya identidad completa, es decir, que se trate de las mismas personas, que sean iguales las acciones deducidas, que procedan de las mismas causas, y que sea igual, también, la calidad con que intervienen las partes."<sup>3</sup>

Así, ante este presupuesto procesal, el legislador remitió al trámite de los conflictos competenciales, sin que compartan la misma naturaleza, como bien lo señalaron los Tribunales Colegiados; lo anterior, ya que la litispendencia se vincula con la identidad de la acción intentada por el quejoso, mientras que la competencia, se refiere a un punto concreto jurisdiccional, como puede ser de grado, territorio o materia.<sup>4</sup>

De la exposición anterior, se advierte que el artículo 49 de la Ley de Amparo, se refiere a un supuesto específico: **la litispendencia**; ésta exige una

<sup>3</sup> Séptima Época. Registro digital: 245863. Sala Auxiliar, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 75, marzo de 1975, Séptima Parte, materia común, tesis, página 21.

<sup>4</sup> "CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO. LA APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LAS CUESTIONES DEL TURNO DE LOS ASUNTOS NO RELACIONADOS NO CONSTITUYE UN CRITERIO QUE DÉ SUSTANCIA A AQUÉL. No se actualiza un conflicto competencial cuando dos Jueces de Distrito se niegan a conocer de un juicio de amparo indirecto, si ambos comparten la misma competencia en razón de territorio y materia para resolverlo, con la particularidad de que el acto reclamado fue dictado en cumplimiento de una sentencia de amparo emitida previamente por uno de ellos. Lo anterior toda vez que para que se considere legalmente planteado un conflicto competencial y puedan dirimirlo los Tribunales Colegiados de Circuito, en términos de los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es necesario que la negativa de las autoridades contendientes para conocer de un asunto se refiera exclusivamente a un **punto concreto jurisdiccional, es decir, que se trate de una cuestión de grado, territorio o materia** y no de una de mero trámite o de turno que regula el Consejo de la Judicatura Federal por medio de acuerdos administrativos. Lo anterior es así, en virtud de que el turno constituye sólo una forma de distribuir la labor judicial, consistente en el reparto de los expedientes entre varios juzgados que tienen igual circunscripción territorial de competencia, o la tienen por razón de la materia o del grado; consecuentemente, la aplicación de los parámetros administrativos que resuelven las cuestiones del turno de los asuntos relacionados no constituye un criterio que dé sustancia a un conflicto competencial, pues la competencia de los órganos jurisdiccionales debe plantearse y resolverse con base en criterios legales, siendo que en las cuestiones de turno dicha competencia se surte en favor de cualquiera de los Juzgados de Distrito de las mismas materia y territorio involucrados."

identidad completa, pues en caso de actualizarse, genera el sobreseimiento en el segundo juicio y dejar subsistente el primero, a fin de que sólo exista un pronunciamiento sobre el fondo.

No obstante, existen casos en los que si bien no se actualizan todos los requisitos para la litispendencia, ni se genera el sobreseimiento, es necesario vincular al juzgador con el conocimiento de asuntos en donde existan algunos de estos elementos comunes, esto, para establecer una conexidad con el objeto de que sea éste quien los resuelva, evitando posibles contradicciones.

Lo anterior fue reconocido por el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 27/2015, en donde advirtió que si bien la Ley de Amparo vigente ya no reconocía el incidente de acumulación de autos, era posible formularse, vía incidental, en términos de los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo; para ello, debían actualizarse los siguientes supuestos:

(i) El mismo quejoso haya promovido diversos juicios de amparo indirecto, reclamando un mismo acto, atribuible a distintas autoridades; o,

(ii) Diversos quejosos reclamen, de las mismas autoridades, el mismo acto violatorio de derechos humanos.

Las consideraciones antes expuestas se reproducen a continuación:

"... Como acertadamente lo advirtieron los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, el incidente de acumulación de autos de dos o más juicios de amparo estaba previsto expresamente en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de mil novecientos treinta y seis. Dicha ley adjetiva fue abrogada el dos de abril de dos mil trece, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley de Amparo.

"En los artículos 57 a 65 de la Ley de Amparo vigente hasta antes del tres de abril de dos mil trece, se regulaba la acumulación de autos.

"Sin embargo, el dos de abril de dos mil trece fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una nueva ley adjetiva reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, misma que entró en vigor al día siguiente de su publicación. En esta nueva Ley de Amparo no se prevé expresamente la figura de la acumulación de juicios de garantías que se tramiten ante Jueces distintos.

"Es ante esta situación que ha surgido la interrogante de si los juzgadores federales están en posibilidad de tramitar y ordenar la acumulación de autos de diversos juicios de amparo indirecto a fin de que éstos sean resueltos en una misma audiencia constitucional y mediante el dictado de una misma sentencia de amparo.

"En principio, debe decirse que en el derecho procesal constitucional, la acumulación es una figura que, por su propia naturaleza, obedece a la coxidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero que se vinculan por referirse al mismo acto reclamado. Sea que: (i) el mismo quejoso haya promovido diversos juicios de amparo indirecto, reclamando un mismo acto, atribuible a distintas autoridades; o (ii) diversos quejosos reclamen, de las mismas autoridades, el mismo acto violatorio de derechos humanos; la acumulación permitirá al juzgador resolver los litigios en una sola sentencia, evitando posibles contradicciones.

"La acumulación de autos no implica la fusión de los litigios ni la confusión de las pretensiones de los quejosos. Los litigios constitucionales conservan su individualidad. La finalidad de la acumulación reside en concentrar litigios distintos y, por economía procesal, resolverlos conjuntamente en una sola audiencia constitucional y mediante una sola sentencia, lo cual evita que se dicten resoluciones contradictorias. Lo anterior en aras de proteger los principios constitucionales de justicia expedita, pronta, completa e imparcial.

"Ahora bien, en la nueva Ley de Amparo, si bien el legislador federal no estableció un procedimiento especial para la acumulación de autos de dos o más juicios de amparo indirecto, lo cierto es que sí reguló, genéricamente, las cuestiones incidentales que surjan durante la tramitación del proceso constitucional.

"En los artículos 66 y 67 de la nueva Ley de Amparo se prevé la sustanciación en la vía incidental, a petición de parte o de oficio, de las cuestiones que por su propia naturaleza ameriten ese tratamiento y surjan dentro del procedimiento. Dichos numerales dejan al arbitrio del juzgador, atendiendo a las circunstancias de cada caso, si el incidente respectivo se resuelve de plano, amerita un especial pronunciamiento o si se reserva para ser resuelto en sentencia. ..."

Derivado de esta contradicción, el Tribunal Pleno generó los siguientes criterios jurisprudenciales en donde se establece el procedimiento que debe seguirse cuando los juicios de amparo estén radicados ante el mismo juzgador federal, o bien, en diferentes órganos:

"ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTRAN RADICADOS ANTE EL MISMO JUZGADOR FEDERAL. En el derecho procesal constitucional la acumulación obedece a la conexidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero vinculados por referirse al mismo acto reclamado, cuando el mismo quejoso promueva diversos juicios de amparo indirecto, reclamando un mismo acto, atribuible a distintas autoridades o cuando diversos quejosos impugnen, de las mismas autoridades, el mismo acto reclamado, con lo que se permite al juzgador resolverlos en una sola sentencia, evitando posibles contradicciones. Ante ello, si bien la Ley de Amparo vigente no prevé expresamente la acumulación de los juicios de amparo indirecto, debe tomarse en cuenta, por una parte, que de la exposición de motivos del proceso legislativo que precedió la emisión de ese ordenamiento se advierte que el legislador no pretendió suprimir la tramitación de los incidentes de acumulación sino, por el contrario, incorporarlos al régimen general de sustanciación, en la vía incidental, de las cuestiones que surjan dentro del procedimiento que ameriten ese tratamiento y, por otra parte, que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria a la Ley de Amparo cuando ésta no desarrolla o regula de manera insuficiente alguna institución jurídica. En ese orden, cuando se pretenda acumular dos o más juicios de amparo indirecto, a petición de parte o de oficio, el juzgador que conozca de ellos, atendiendo a lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, podrá resolver de plano o mediante el procedimiento incidental respectivo; en la inteligencia de que, en este último supuesto, dará vista a las partes por el plazo de 3 días para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas pertinentes sobre la conexidad de los litigios constitucionales o la ausencia de ésta; transcurrido el plazo, dentro de los 3 días siguientes celebrará audiencia en la cual, en su caso, se desahogarán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes; enseguida, en la misma audiencia, dictará la resolución correspondiente, ordenando la acumulación de los autos cuando lo estime pertinente atendiendo a lo previsto en el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria. En cambio, si los juicios que se pretende acumular se tramitan ante Juzgados de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito distintos, lo pertinente es acudir, además, a lo previsto al respecto en el referido código adjetivo federal."<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Décima Época. Registro digital: 2009910. Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materia común, tesis P./J. 24/2015 (10a.), página 19 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas».

"ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTREN RADICADOS ANTE DIFERENTES JUZGADORES FEDERALES. Para acumular juicios de amparo indirecto radicados ante Tribunales Unitarios de Circuito o Juzgados de Distrito distintos, es necesario atender a lo dispuesto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, así como en los numerales del 34 al 39, 74 y demás conducentes del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, al tenor de los cuales la acumulación de autos puede promoverse a petición de parte o de oficio, debiendo formularse la solicitud respectiva ante el juzgador que previno en la causa —es decir, el que conoció cronológicamente antes de uno de los juicios de amparo indirecto que pretende ser acumulado—, el cual, con base en las constancias de autos y al tenor del referido artículo 66, determinará si resuelve de plano o en el procedimiento incidental respectivo sobre la existencia de los requisitos que para la acumulación establece el artículo 72 del Código Federal de Procedimiento Civiles. Por tanto, de ser necesario desarrollar dicho incidente, el referido juzgador deberá dar vista a las partes por el plazo de 3 días para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas pertinentes sobre la conexidad de los litigios constitucionales o la ausencia de ésta; transcurrido el plazo, dentro de los 3 días siguientes el propio juzgador celebrará audiencia en la cual, en su caso, se desahogarán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes; enseguida, dictará la resolución correspondiente y, de estimar que es procedente la acumulación, requerirá por medio de oficio a los demás juzgadores federales en cuyos juzgados o tribunales se encuentren radicados los demás juicios de amparo indirecto que pretendan acumularse; los juzgadores requeridos, dentro del plazo de 5 días después de recibida la solicitud de acumulación, enviarán los autos al juzgador requirente. Sin embargo, el juzgador requerido podrá oponerse a la acumulación, en cuyo caso deberá remitir los autos del juicio de amparo de su índice a su superior, comunicándolo al requirente para que haga lo propio. En este caso, acorde con el artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los conflictos de competencia suscitados entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción y, seguido el procedimiento correspondiente, deberán resolver sobre la acumulación, ordenando la devolución de los autos al juzgador competente, en caso de que se niegue u ordenando la acumulación y el envío de todos los autos al que previno, si lo estima procedente."<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Décima Época. Registro digital: 2009911. Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materia común, tesis P./J. 25/2015 (10a.),

Dicho lo anterior, se concluye que el artículo 49 de la Ley de Amparo regula el supuesto específico de la litispendencia para juicios de amparo, que implica una identidad absoluta en relación con los quejosos, autoridades responsables y actos reclamados. Así, cuando se presenta un conflicto por litispendencia, debe tramitarse con las reglas aplicables a las cuestiones competenciales –sin que deba confundirse la litispendencia con la competencia–, referidas en el artículo 48 de la ley de la materia. Luego, surgirá como efecto necesario que subsista el primer juicio de amparo y el segundo se sobresea, en términos del artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo.

Lo anterior, en el entendido que deberá sobreseerse en el segundo o ulteriores juicios de amparo, siempre y cuando se defina el juicio primigenio que debe prevalecer para continuar con su tramitación, como indica el tercer párrafo del artículo 49 de la Ley de Amparo; para llegar a esta determinación, debe resolverse que se tratan de juicios promovidos sobre un mismo asunto y dilucidar cuál es el órgano competente con base en la certificación del día y hora de presentación de la demanda, así como, en caso de existir, el auto dictado como primera actuación en el juicio.

Así, no debe perderse de vista que la figura mencionada (litispendencia) tiene una naturaleza y consecuencias distintas a los casos en que se advierte la existencia de una conexidad entre juicios de amparo, entendida como aquella en la que: (i) el mismo quejoso reclame un mismo acto que se atribuye a distintas autoridades; o, (ii) diversos quejosos reclamen el mismo acto violatorio de derechos humanos, por parte de las mismas autoridades. Al no existir una identidad absoluta, pero sí elementos comunes, es donde da lugar al conflicto por acumulación y en este caso debe atenderse a lo previsto en las tesis jurisprudenciales por este Tribunal Pleno P./J. 24/2015 (10a.) y P./J. 25/2015 (10a.).

Si bien es cierto que existen similitudes, pues en ambos casos se tiene el objeto de que sea un mismo órgano jurisdiccional quien resuelva los juicios, para evitar posibles contradicciones, en la litispendencia, adicionalmente, se busca evitar tramitar un segundo juicio de amparo cuando el quejoso ya tuvo la oportunidad de ser escuchado previamente.

Por todo lo expuesto y de acuerdo con las consideraciones expresadas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de

la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

CONFLICTOS POR LITISPENDENCIA Y ACUMULACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. DIFERENCIAS, TRAMITACIÓN Y CONSECUENCIAS. El artículo 49 de la Ley de Amparo regula el supuesto específico de litispendencia entre juicios de amparo, que implica una identidad completa en relación con los quejosos, las autoridades responsables y los actos reclamados, cuyo caso de conflicto debe tramitarse con las reglas aplicables a las cuestiones competenciales, referidas en el artículo 48 de ese ordenamiento. Por ende, una vez desahogado el conflicto y determinado el juicio primigenio que debe prevalecer, así como el órgano que ha de continuar con su trámite en un segundo momento, ello dará lugar a que en el segundo o ulteriores juicios se sobresea en términos del artículo 61, fracción X, de la Ley de Amparo. Lo anterior tiene una naturaleza y consecuencias distintas en los casos en que se advierte la existencia de conexidad entre juicios de amparo (entendida como aquella en donde el mismo quejoso reclame un mismo acto, atribuible a distintas autoridades o diversos quejosos reclamen, de las mismas autoridades, el mismo acto violatorio de derechos humanos), lo que no implica una identidad absoluta, pero sí elementos comunes. Así, en este supuesto, puede presentarse un conflicto por acumulación, el cual debe resolverse conforme a las jurisprudencias P/J. 24/2015 (10a.) y P/J. 25/2015 (10a.), emitidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 134/2017 se refiere, entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito en contraposición con el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la última parte 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.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, 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 legitimación, a los criterios de los tribunales contendientes y a la existencia de la contradicción.

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 separándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. La Ministra Piña Hernández 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, 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 previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial, que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P/J. 9/2019 (10a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 78.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 76/2015 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 673.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la contradicción de tesis 134/2017.

En sesión de veintiuno de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se aprobó la resolución de la contradicción de tesis citada al rubro; al respecto, reservé mi derecho a formular **voto concurrente**, a efecto de separarme de una consideración del fallo.

Coincido en general con los términos de la resolución aprobada; sólo quiero hacer una precisión en cuanto a las afirmaciones que allí se hacen en el sentido de que, *la litispendencia y la competencia* son presupuestos procesales distintos, con fines también diferentes; que no tienen la misma naturaleza, y que aunque el legislador en el artículo 49 de la Ley de Amparo remitió los conflictos de litispendencia para que se tramitaran conforme a las reglas del artículo 48 relativas a los conflictos competenciales, no deben confundirse; asimismo, en cuanto se afirma categóricamente que la competencia sólo atañe a la decisión de puntos jurídicos como el grado, materia o territorio, apoyándose en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 76/2015 (10a.), de la Primera Sala de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO. LA APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LAS CUESTIONES DE TURNO DE LOS ASUNTOS NO RELACIONADOS NO CONSTITUYE UN CRITERIO QUE DÉ SUSTANCIA A AQUÉL."

Es cierto que la litispendencia y la competencia del Juez son presupuestos procesales distintos y con fines distintos respecto del proceso.

Sin embargo, estimé que no es exacto afirmar que un conflicto de competencia entre Jueces sólo pueda derivar de los criterios tradicionales de territorio, materia, grado o cuantía.

Existen otros criterios admitidos por la doctrina y por la ley, incluso, por la propia jurisprudencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación, que definen la competencia legal de un juzgador no sólo en función de esos parámetros o criterios tradicionales; por ejemplo: el conocimiento por prevención, la competencia concurrente a elección del actor, la competencia que surge del impedimento de otro juzgador, la aplicación del principio de no división de la continencia de la causa, y entre otras más: la competencia que surge de la acumulación por conexidad de juicios, y *los casos de litispendencia*.

Ello, porque aun entre Jueces que tengan una misma competencia por razón de territorio, materia, grado y cuantía, es posible, con base en criterios *establecidos en la propia ley* o por vía de integración de normas legales o de interpretación de las mismas, **preferir a un juzgador respecto de otro, para conocer de un asunto**, y eso, en mi concepto, es una distribución de competencias legales, pues la competencia es precisamente la aptitud que tenga un juzgador para legalmente conocer de un asunto, por estarle reservado ese conocimiento.

En lo que aquí interesa, es el propio artículo 49 de la Ley de Amparo en el que, *en caso de litispendencia*, indica que el conocimiento de los dos juicios de amparo *le corresponde a un Juez con preferencia de otro*, pues atribuye ese conocimiento al que haya conocido de la demanda presentada en primer término (bajo el criterio de prevención); incluso, el propio artículo alude expresamente a esa preferencia como una *cuestión competencial*.

De manera que si el conocimiento por prevención en caso de litispendencia es un supuesto regulado en la ley para definir la competencia entre dos Jueces, estimo que se trata de un criterio de **competencia legal** más específico todavía que los relativos a la materia, territorio, grado o cuantía, que faculta a un Juez (el que previno), para conocer de los juicios en cuestión; por tanto, no estimo apropiado afirmar que en ese artículo 49 de la Ley de Amparo no se regula una cuestión de competencia, sino que sólo se remite al trámite de los conflictos competenciales para dilucidar "conflictos de litispendencia"; pues lo que sucede, en mi opinión, es que la ley de la materia fija un supuesto de competencia legal a partir de la actualización del presupuesto procesal de litispendencia.

En el entendido que, en la jurisprudencia de esta Primera Sala de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO. LA APLICACIÓN DE LOS PARÁMETROS ADMINISTRATIVOS QUE RESUELVEN LAS CUESTIONES DE TURNO DE LOS ASUNTOS NO RELACIONADOS NO CONSTITUYE UN CRITERIO QUE DÉ SUSTANCIA A AQUÉL.", se analizó una cuestión distinta: la competencia legal frente a las reglas administrativas establecidas por el Consejo de la Judicatura Federal para la distribución interna de asuntos relacionados, y si bien allí la Primera Sala señaló que un auténtico conflicto competencial requería el discernimiento de puntos jurídicos como la materia, el territorio, el grado o la cuantía, la clara intención de esa ejecutoria fue sostener que el conflicto competencial era aquel que ameritaba discernir sobre la aplicación de reglas competenciales establecidas en la ley, y en el caso de la litispendencia en el juicio de amparo, es la propia Ley de Amparo en su artículo 49 la que establece una regla de competencia entre dos Jueces de amparo, insisto, a partir de la actualización de la litispendencia.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 76/2015 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 673.

## **DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE DESECHARLA DE PLANO CUANDO CARECE DE LA FIRMA ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 45/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS, POR UNA PARTE, POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS NOVENO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO, SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL TERCER CIRCUITO, TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO,

TO, SEGUNDO EN MATERIA CIVIL DEL SEXTO CIRCUITO, EN MATERIAS DE TRABAJO Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO, PRIMERO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y CIVIL DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO, SEGUNDO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO Y EL ENTONCES DEL VIGÉSIMO OCTAVO CIRCUITO, ACTUALMENTE PRIMERO DEL VIGÉSIMO OCTAVO CIRCUITO Y, POR OTRA, POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO, TERCERO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y SEXTO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 22 DE NOVIEMBRE DE 2018. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: CECILIA ARMENGOL ALONSO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del **veintidós de noviembre de dos mil dieciocho**.

### **Sentencia**

Mediante la cual se dirimen los autos de la contradicción de tesis 45/2018, relativos a la denuncia planteada por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; cuyo probable tema consiste en determinar si cuando a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación se presenta una demanda de amparo y ésta carece de firma electrónica ¿debe desecharse de plano conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo, o debe hacerse una prevención al quejoso en términos del artículo 114 de la misma ley?

### **I. Antecedentes**

1. **Denuncia de la contradicción.** El Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante escrito presentado el veintiséis de enero de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, denunció la posible contradicción entre los criterios emitidos, por una parte, por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, el Tercero en Materia Civil del Primer Circuito y el Sexto en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver los recursos de queja 105/2016, 219/2016 y 94/2017, respectivamente, respecto de lo sostenido por los Tribunales Colegiados No-

---

<sup>1</sup> Fojas 2 a 6 del presente cuaderno de la Contradicción de Tesis 45/2018.

veno en Materia Civil del Primer Circuito, Primero en Materias Administrativa y Civil del Decimonoveno Circuito, Segundo de igual Circuito, Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito, el Tribunal Colegiado en Materias del Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito; el Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito); el Segundo en Materia de Trabajo del Tercer Circuito y el Tercero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, al resolver los recursos de queja 51/2017, 67/2017, 49/2017, 186/2017, 26/2017, 145/2017, 217/2017 y 192/2017, respectivamente.

2. El denunciante señaló que la contradicción tiene lugar en razón de que, por una parte, los Tribunales Colegiados de Circuito señalados en primer lugar, sostienen la posibilidad de que se prevenga al quejoso para subsanar el requisito correspondiente, cuando su demanda de amparo presentada en línea carece de firma electrónica, ante la existencia de indicios de su voluntad de presentarla; en tanto que el segundo grupo de tribunales contendientes sostienen que ante ese mismo supuesto la demanda debe ser desechada de plano, sin posibilidad de prevención alguna.

3. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis por auto de dos de febrero de dos mil dieciocho,<sup>2</sup> por lo que se acordó solicitar a las presidencias de los Tribunales Colegiados contendientes, remitieran vía MINTERSCJN las versiones digitalizadas de los originales o bien, las copias certificadas de las ejecutorias en las que sostuvieron sus criterios, así como el informe de si éstos se encontraban vigentes o las causas para tenerlos por superados o abandonados; asimismo, ordenó enviar los autos a la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz para su estudio, en la inteligencia de que la entrega física debería ser posterior a la debida integración del expediente.

4. Una vez cumplidos los requerimientos a los Tribunales Colegiados contendientes, se tuvo por integrada la contradicción de tesis en auto de veintiséis de abril de dos mil dieciocho y se ordenó su envío al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de sentencia.<sup>3</sup>

## II. Competencia

5. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis de con-

<sup>2</sup> *Ibíd.*, Fojas 8 a 12.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, Fojas 762 a 764.

formidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Federal –aplicado en términos de 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)."<sup>4</sup> y el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo General 5/2013. Ello, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos y especialidades, respecto de un tema que corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria su intervención.

6. Cabe precisar que si bien formalmente esta Suprema Corte de Justicia resultaría incompetente para conocer de la contradicción entre los criterios de los Tribunales Colegiados Tercero y Noveno en Materia Civil del Primer Circuito, ya que respecto a ellos la competencia se surte a favor del Pleno en Materia Civil del Primer Circuito en términos del artículo 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución, así como 226, fracción III, de la Ley de Amparo, se estima innecesario hacer la declaración correspondiente y hacer la remisión de las actuaciones respectivas al órgano competente, en cuanto a que tal contradicción de tesis quedaría sin materia con motivo de la determinación que se tome por este Alto Tribunal sobre la tesis que ha de prevalecer considerando al resto de los tribunales contendientes, pues ésta será de observancia obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales del país, incluido el mencionado Pleno de Circuito.

### III. Legitimación

7. En el presente caso, la denuncia de contradicción de tesis fue formulada por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por tanto, formalmente se actualizó el supuesto de legitimación previsto en

---

<sup>4</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, registro digital: 2000331.

los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente.

#### IV. Existencia de la contradicción

8. Este Tribunal Pleno ha sido consistente en referir que para que se actualice la contradicción de tesis basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque los criterios respectivos no provengan de cuestiones fácticas exactamente iguales. De ahí que exista contradicción cuando se colmen los siguientes requisitos:

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.

9. Apoya lo anterior la jurisprudencia P/J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>5</sup>

10. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Este primer requisito sí se satisface, pues los órganos contendientes, al resolver

<sup>5</sup> Consultable en la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y registro digital: 164120.

las cuestiones litigiosas, 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. El **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió el recurso de queja 51/2017, interpuesto contra el desechamiento de una demanda de amparo indirecto por carecer de firma electrónica, sin que bastara el hecho de que en ella se observara una firma autógrafa escaneada. El tribunal desestimó los argumentos del inconforme, con base en lo siguiente:

- El principio de instancia de parte agraviada tiene como presupuesto que la demanda de amparo cuente con la firma del quejoso, la cual constituye la manifestación de voluntad por excelencia para determinar la autenticidad de los documentos, por lo cual es un requisito esencial de la demanda.

- De los artículos 3o. y 108 de la Ley de Amparo; los numerales 3o., 4o., 5o., 10 y 12, incisos b) y f) y 13, inciso d) del Acuerdo General Conjunto 1/2013, relativo a la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación y al expediente electrónico, así como los preceptos 5o., 54, 55, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 72, 73 y 76 del Acuerdo General Conjunto 1/2015 que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal; se deriva que es optativo presentar la demanda impresa o de manera electrónica, y en este último caso se requiere firma electrónica, la cual surte los mismos efectos que la autógrafa.

- Asimismo, se desprende que es responsabilidad de la persona que hace uso de los sistemas verificar los datos que registra, el funcionamiento, integridad, legibilidad, formato y contenido de los archivos electrónicos que envía; así como que una vez enviada la demanda, el sistema genera un acuse de recepción electrónico que señala los datos de identificación del promovente, el archivo electrónico que contenga su demanda y anexos, la fecha, hora de envío y recepción, el folio electrónico; asimismo, el documento electrónico que se reciba contendrá en la parte final una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre del titular de la firma, si el certificado es reconocido por la unidad y si está vigente.

- En el caso, la promovente alega que su demanda sí contenía una firma autógrafa, pero de acuerdo con las disposiciones señaladas, la que debía constar en el escrito es la electrónica, que necesariamente debe aparecer en la parte final del documento mediante una evidencia criptográfica.

- Por tanto, es correcto el desechamiento de la demanda, porque al carecer de firma electrónica, no tiene los mismos efectos que las firmadas de manera autógrafa y que al efecto se escanea. Máxime que la falta de firma no es una irregularidad susceptible de enmendar en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, por no tratarse de un elemento de forma, sino un requisito esencial del documento.

12. El **Tribunal Colegiado del Vigésimoctavo Circuito**, (actual **Primer Tribunal Colegiado del Vigésimoctavo Circuito**) desestimó el recurso de queja 145/2017, interpuesto contra el desechamiento de una demanda de amparo indirecto, por falta de evidencia criptográfica que revelara el uso de la firma electrónica, bajo las mismas consideraciones generales hechas por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el recurso de queja 51/2017, y en cuanto al caso concreto, se agregó:

- La recurrente admite que no firmó electrónicamente la demanda porque hasta ese momento no tenía concluido el trámite necesario para la obtención de la FIREL, lo cual se corrobora con las certificaciones de la Secretaria adscrita al órgano jurisdiccional receptor elaboradas en términos del artículo 3 de la Ley de Amparo, y el contenido mismo de la demanda y el acuse de recibo, que sólo tiene el número de folio asignado, la hora y fecha de recepción del documento.

- Por lo cual se estimó correcto el desechamiento ante la falta de firma electrónica, además de que no constituye una deficiencia susceptible de regularización en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, por no ser un elemento formal, sino un requisito esencial.

- No es óbice que en la tramitación de la firma electrónica, como medidas de identificación y seguridad, se exija diversa información y documentos personales ante las unidades de certificación, y que en el caso la recurrente ya hubiera aportado datos personales al iniciar la gestión, pues esto no llevaría a subsanar la falta de firma para considerar que no existe duda de que fue ella quien acudió al juicio de amparo. Esto, porque la firma electrónica es requisito necesario y porque si tenía conocimiento de lo inconcluso del trámite, pudo haber presentado la demanda en forma impresa y con firma autógrafa.

13. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito** declaró infundado el recurso de queja 67/2017, al estimar correcto el desechamiento de plano de la demanda de amparo indirecto por falta de firma electrónica, por lo siguiente:

- Luego de establecer iguales consideraciones generales a las hechas por los dos Tribunales Colegiados anteriores, acerca de la firma como presupuesto necesario del principio de parte agraviada, y la posibilidad de la presentación de la demanda por medios digitales con el uso de una firma electrónica y la necesidad de una evidencia criptográfica en la parte final del documento, se agregó que una vez que el interesado entra al portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, en el cuarto paso para presentar una demanda de amparo se encuentra la pregunta "*¿desea firmar los documentos de la demanda?*", como paso anterior a la captura del código de seguridad y al envío de la demanda, la cual no genera confusión, sino que se entiende claramente referida a la firma de la demanda de amparo, por lo cual si en el caso no se eligió esa opción, es inconcuso que no se cumplió en su totalidad el artículo 72 del Acuerdo General Conjunto 1/2015.

- Tampoco hace falta una alerta para el caso en que no se ha ingresado la firma electrónica, porque antes de enviar la demanda se le hace la pregunta sobre el ingreso de la firma electrónica, y si no se cumple, esto se refleja en el acuse generado, pudiendo entonces el promovente hacer lo que estime procedente para corregirlo.

- En el caso, el acuse contiene la leyenda "sin evidencia criptográfica de la firma electrónica", con lo que el interesado pudo percatarse de que no siguió el paso referente al ingreso de la firma electrónica, y de que el juzgado lo tomaría en cuenta para acordar lo correspondiente, conforme al artículo 76 del citado acuerdo.

- Lo anterior, aunado a que conforme al artículo 5 de ese Acuerdo es responsabilidad de la persona que hace uso del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, verificar los datos que registra, el funcionamiento, integridad, legibilidad, formato y contenido de los archivos electrónicos que envía.

- De ahí que el desechamiento sea correcto, sin que la falta de firma sea susceptible de prevención en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, toda vez que la firma no es un elemento de forma, sino un requisito esencial del documento.

14. El **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito** desestimó el recurso de queja 49/2017 contra el desechamiento de plano de una demanda de amparo indirecto, por falta de firma electrónica, conforme a lo siguiente:

- Luego de establecer iguales consideraciones a las hechas por los tres Tribunales Colegiados anteriores, acerca de la firma como presupuesto necesario del principio de parte agraviada, y la posibilidad de la presentación de la demanda por medios digitales con el uso de una firma electrónica y la necesidad de una evidencia criptográfica en la parte final del documento, se agregó que en el caso no se estaba en alguno de los supuestos en que no resulta exigible la firma electrónica, previstos en el artículo 15 de la Ley de Amparo.

- Se consideró infundado el argumento de que al ingresar al portal en ninguna de las ventanas se pide un procedimiento de encriptación para que, a su vez, éste sea incorporado al archivo que contiene la demanda de amparo. Lo anterior, porque conforme al artículo 76 del Acuerdo General Conjunto 1/2015, era su responsabilidad verificar los datos que registró, el funcionamiento, integridad, legibilidad, formato y contenido de los archivos electrónicos enviados, y que una vez enviada la demanda, se generó un acuse y el documento debía tener la evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrara el nombre del titular, si el certificado era reconocido por la unidad y si se encuentra vigente.

- Además de los pasos que siguió el quejoso para enviar la demanda, previo a generar el acuse, en la pantalla denominada "presentación de demandas", debió abrir el vínculo señalado con el número 4 "resumen de la demanda" en la que aparece un resumen de la información que se está enviando, que contiene también un código verificador y, por último, al lado derecho aparece la pregunta "¿deseas firmar los documentos de la demanda?", y al dar clic aparecen las opciones FIREL o FIEL, y al elegir la primera, se despliegan el archivo PFX, el que se solicita examinar y posteriormente confirmar; si se elige FIEL, se despliegan dos archivos .KEY y .CER, que se solicitan examinar y luego confirmar, y es al confirmar que se genera la evidencia criptográfica de la firma electrónica; la cual no fue generada en el caso.

- Por tanto, fue correcto el desechamiento de la demanda, pues al carecer de firma electrónica no tiene los mismos efectos que las demandas con firma autógrafa, máxime que la falta de firma no es una irregularidad subsanable en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo.

15. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito** declaró infundado el recurso de queja 192/2017 contra el desechamiento de una demanda de amparo indirecto por falta de firma electrónica, de la siguiente manera;

- Además de referirse a las consideraciones generales establecidas por los cuatro tribunales señalados previamente, sobre la firma como presupuesto del principio de instancia de parte agraviada, y la posibilidad de presentar la demanda por medios electrónicos en cuyo caso debe cubrirse el requisito de la firma electrónica como manifestación de la voluntad, el tribunal señaló que dentro del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, se deben seguir los pasos relativos a la presentación de la demanda, entre ellos, el relativo a agregar la firma electrónica.

- Luego de lo cual, se señala en el botón "demandas" el nombre del quejoso y una cuenta de correo electrónico, se selecciona la Oficina de Correspondencia Común de los tribunales a los que se solicite el amparo, se ingresa el archivo que contenga la demanda o se utiliza el formato a disposición, se agrega la firma electrónica, se captura un código de seguridad y se envía la demanda.

- Por tanto, son infundados los argumentos acerca de que por un error no se adjuntó la firma electrónica, y que ésta si fue impuesta, sin que haya prueba de lo anterior, máxime que es responsabilidad del usuario verificar los datos, así como el funcionamiento, integridad, legibilidad, formato y contenido de los archivos electrónicos que se envían.

- Además, se trata de una irregularidad no susceptible de prevención en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, pues la falta de firma constituye un obstáculo para considerar que es el agraviado quien inicia la actividad jurisdiccional, sin que al respecto sea relevante el hecho de que el quejoso contara con nombre de usuario y firma electrónica, que se requieren para ingresar al Portal de Servicios en Línea, pues no fue esa la razón del desechamiento.

16. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito** desestimó el recurso de queja 186/2017, interpuesto contra el desechamiento de una demanda de amparo indirecto por falta de firma electrónica, en los siguientes términos:

- Es infundado el argumento de que ante la posibilidad de una falla técnica al enviar el archivo, se le debió prevenir para ratificar la demanda de amparo. Esto, porque no es dable partir de suposiciones para analizar la legalidad del auto, pues no se afirma ni se demuestra la existencia de la falla.

- Al no existir evidencia criptográfica en el documento, se desconoce si existió la manifestación de voluntad del quejoso de acudir a la instancia constitucional, sin que haya disposición por la cual se permita subsanarlo,

pues tal situación es similar a la falta de firma de la demanda de amparo, lo cual no es considerado una irregularidad subsanable en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, ya que equivale a un simple papel que no incorpora expresión de voluntad y, por tanto, procede desechar de plano la demanda.

- Además, la quejosa no se encuentra en alguno de los supuestos del artículo 15 de la Ley de Amparo, en que no se requiere la firma electrónica.

- La evidencia criptográfica de la firma electrónica no es un requisito opcional, sino indispensable conforme a la Ley de Amparo y los Acuerdos Generales Conjuntos 1/2013 y 1/2015, sin que lo subsane el hecho de cumplir los requisitos para que fuera reconocido el usuario y la contraseña para ingresar al portal, pues ese ingreso no produce los efectos de validación de la evidencia criptográfica, porque son cosas distintas. La firma electrónica es el conjunto de datos y caracteres que permite la identificación del firmante, que ha sido creada por medios electrónicos bajo su exclusivo control.

- Si en el caso no se cumplió ese requisito, es correcto su desechamiento atendiendo al principio de instancia de parte agraviada que implica la existencia de una firma en la demanda, o de lo contrario, el escrito es un anónimo.

17. El **Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito** declaró infundado el recurso de queja 26/2017, interpuesto contra el desechamiento de una demanda de amparo indirecto por falta de firma electrónica, conforme a las siguientes consideraciones:

- Tomando en cuenta la Ley de Amparo y los Acuerdos Generales Conjuntos 1/2013 y 1/2015, estimó que es optativo para el promovente presentar la demanda en forma impresa o electrónica, y en este último caso, se debe utilizar la firma electrónica, salvo los supuestos del artículo 15 de dicha ley; así como que para el acceso al portal se requiere la firma electrónica y el registro en el sistema.

- En consecuencia, si se presentó la demanda mediante el sistema electrónico sin que aparezca la evidencia criptográfica que demuestre la firma electrónica, la demanda carece de validez por no estar demostrada la manifestación de voluntad del promovente para acudir al juicio de amparo en esa vía.

18. El **Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito** desestimó el recurso de queja 217/2017 contra el desechamiento de una demanda por carecer de firma electrónica, conforme a las siguientes consideraciones:

- Las demandas de amparo además de poder ser presentadas por escrito y oralmente, también pueden ser exhibidas vía electrónica; en este último caso deberán ser firmadas electrónicamente, toda vez que ésta producirá los mismos efectos jurídicos de la firma autógrafa. Se exceptúa dicha firma en los supuestos en que se reclamen los actos previstos en el artículo 15 de la Ley de Amparo.

- Es necesario que las promociones cuenten con la firma electrónica de quien las presente, para acreditar la voluntad del promovente al realizar el acto procesal correspondiente, así como la autenticidad del documento y por consiguiente, lograr la eficacia prevista en la ley.

- En ese sentido, las promociones presentadas por medios informáticos que carezcan de firma electrónica no pueden estimarse como una manifestación auténtica y fidedigna del propósito o voluntad de las partes, por lo que son insuficientes para tener por hecha la promoción relativa.

- Al no estar firmada electrónicamente la demanda de amparo, la misma carece de signo representativo de la voluntad del promovente, por lo que no constituye una demanda ni puede considerarse agraviado a quien no firmó el escrito relativo; ya que la falta de dicho requisito previsto en la Ley de Amparo, es suficiente para tener por no realizada la promoción y su desechamiento es correcto.

19. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** resolvió el recurso de queja **105/2016** interpuesto en contra del desechamiento de plano de una demanda de amparo indirecto, por el hecho de carecer de firma electrónica. El tribunal declaró fundado el recurso y revocó el auto impugnado a efecto de ordenar que se previniera al quejoso para subsanar esa irregularidad, conforme a las siguientes consideraciones:

- Tomando en cuenta que el derecho fundamental de tutela judicial efectiva en su vertiente de recurso efectivo, relacionado con el principio *pro actione*, implica la obligación de los tribunales de resolver los conflictos planteados, sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial, resulta factible que cuando se presenta la demanda a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, sin que se estampe la firma electrónica, primero se prevenga al quejoso para subsanar dicha omisión conforme al artículo 114 de la Ley de Amparo.

- Lo anterior, pues aunque tal precepto no prevea esa omisión como una irregularidad subsanable, terminar por ese motivo el juicio de amparo que constituye un medio extraordinario de defensa en protección de los derechos humanos, se erige como una rigidez excesiva que limita a la quejosa el acceso a la jurisdicción.

- Si bien la falta de firma equivale a falta de voluntad para promover, la sola omisión de firmar electrónicamente no deriva necesariamente en la falta de expresión de voluntad de instar el juicio, ya que la persona lleva a cabo actos materiales tendientes a promover la demanda, como son el ingreso al sistema y la captura de la demanda y sus anexos en formato PDF.

- Conforme al artículo 3o., párrafo quinto, de la Ley de Amparo, la firma electrónica produce los mismos efectos de la firma autógrafa y al respecto, en el portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación se observa que es opcional el uso de la firma electrónica, pues en la sección para tramitar la demanda de amparo existe un apartado en el que se interroga si se desea firmar los documentos de la demanda y la falta de llenado de ese rubro no impide cargar dicha promoción; en ese sentido, el hecho de que el sistema lo contemple como una opción, al no condicionar su envío a la satisfacción de ese requisito, genera confusión respecto de su obligatoriedad, establecida en la Ley de Amparo.

- Por tanto, la duda sobre la falta de manifestación de la voluntad se hará patente solamente si no se desahoga la prevención, y en cambio, decretar el desechamiento torna desproporcional la consecuencia legal por la omisión en que incurrió el promovente de amparo.

20. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** resolvió el recurso de queja 219/2016, también contra el desechamiento de plano de una demanda de amparo indirecto por falta de firma electrónica, en el cual declaró fundado el recurso y revocó el auto recurrido a fin de que se ordenase la prevención al quejoso, de acuerdo con lo siguiente:

- Conforme al artículo 3o. de la Ley de Amparo, la firma electrónica produce los mismos efectos que la firma autógrafa, y de acuerdo con el artículo 64 del Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, para acceder a los servicios que se prestan en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, será necesario que las personas cuenten con firma electrónica emitida o reconocida por el Poder Judicial de la Federación a través de la unidad.

- Para registrarse en dicho portal los usuarios deben indicar su nombre, correo electrónico, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única del Registro de Población, crear un nombre de usuario y una contraseña, y vincular al registro su firma electrónica. En la inteligencia de que el registro de cada usuario es personal y en ningún caso una persona podrá hacerlo a nombre de otra.

- En ese contexto, si bien la firma electrónica produce los mismos efectos de la firma autógrafa, el registro previo de los interesados al sistema hace suponer que el documento puede atribuirse a esa persona, por lo que la falta de evidencia criptográfica no admite exactamente el tratamiento de un documento anónimo.

- Es decir, el documento remitido vía electrónica no corresponde exactamente a un anónimo ya que el acceso y presentación de la demanda constituye un indicio sobre la persona a quien puede atribuirse la suscripción del documento.

- Ante ese indicio, y como la firma electrónica surte los mismos efectos que la autógrafa, debe dársele el mismo tratamiento para los casos donde existe duda sobre la autenticidad de la firma de la demanda, en cuyo caso se debe requerir al promovente para que la ratifique. Sirve de sustento la jurisprudencia de la Tercera Sala, según la cual, ante la notoria discrepancia de las firmas se debe mandar reconocerlas y posteriormente dictar el acuerdo que corresponda.

- Según el artículo 76 del acuerdo general citado, se genera un acuse de recepción electrónica, pero no se aclara si éste contendrá la indicación de si el documento se firmó electrónicamente, ya que el precepto se refiere únicamente a los datos de identificación del asunto y de quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como la hora y fecha de envío y recepción. Por lo que el usuario no cuenta con elementos de prueba de que los remitió con firma electrónica.

- La normatividad reconoce la posibilidad de fallas en el sistema, como sucede con el artículo 30, fracción III, de la Ley de Amparo, en relación a las notificaciones efectuadas por el sistema electrónico, por lo cual el acuerdo general conjunto señala el procedimiento o mecanismo para enfrentar esa situación. Por lo que hay razones para estimar que el sistema electrónico para presentar las demandas también pueda presentar fallas, de modo que no puede haber certeza a priori de que la ausencia de firma electrónica se deba a la impericia del usuario o a fallas; a lo que se suma el

hecho de no estar previsto que el acuse de envío de la demanda contenga la indicación de la firma electrónica en el documento.

- El propósito de implementar tecnologías para el trámite del juicio de amparo es brindar mayor certeza a los justiciables y permitir el uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos, por lo que la interpretación de las disposiciones debe dirigirse al cumplimiento de ese propósito.
- En la primera etapa del juicio el Juez debe actuar con flexibilidad a efecto de privilegiar el acceso a la justicia.

21. El **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja 94/2017 contra el desechamiento de una demanda de amparo indirecto por falta de firma electrónica, también revocó esa determinación para ordenar hacer una prevención, conforme a las siguientes consideraciones:

- De acuerdo con los artículos 3o., 108 y 109 de la Ley de Amparo, 1o., 3o., 4o., 5o., 10, 12, incisos b) y f) y 13, inciso d) del Acuerdo General Conjunto 1/2013, así como 5o., 54, 55, 58, 59, 60, 62, 64, 65, 72, 73 y 76 del Acuerdo General Conjunto 1/2015, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal, puede presentarse una demanda de amparo a través de los servicios en línea mediante uso de firma electrónica emitida por el Poder Judicial de la Federación, para lo cual debe registrarse en el portal indicando datos como nombre, correo electrónico, Registro Federal de Contribuyentes, Clave Única del Registro de Población, crear un usuario y contraseña, impidiendo efectuar el registro a nombre de otra persona; imponiéndose la obligación a quien hace uso de los sistemas de verificar los datos que registra, el funcionamiento, integridad, legibilidad, formato y contenido de los archivos electrónicos que envía.

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 76 del Acuerdo General Conjunto 1/2015, efectuado el envío de la demanda mediante el portal en línea, se genera un acuse de recepción electrónico, en el que se precisan los datos de identificación del promovente, el archivo electrónico de la demanda, anexos, fecha y hora de envío así como de recepción, el folio electrónico; y cada documento recibido, en la parte final contiene una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre del titular de la firma, si el certificado es reconocido por la unidad y si se encuentra vigente, datos que tomará en cuenta el órgano jurisdiccional para acordar lo correspondiente. Por lo que ante la falta de esa evidencia criptográfica el documento carece de firma electrónica.

- No obstante, toda vez que esa firma produce los mismos efectos que la autógrafa, en caso de que la demanda recibida en forma electrónica cuente con un signo que permita advertir que se firmó de manera autógrafa, se genera una presunción de que esa demanda fue firmada por el quejoso, pues la firma es la manifestación de voluntad para realizar actos procesales y acreditar la autenticidad del documento.

- Por tanto, no puede darse el mismo trato a una demanda que no contiene evidencia criptográfica ni algún signo que permita presumir su suscripción por el quejoso, a una que sí contenga una firma plasmada y que fue escaneada para ser enviada a través del portal, en que no puede estimarse anónimo.

- El acceso a la justicia no debe obstaculizarse sino en supuestos que guarden proporcionalidad con el fin perseguido, por lo que si se tiene un indicio de que la demanda enviada electrónicamente posiblemente fue suscrita por el quejoso, el órgano jurisdiccional debe requerir al promovente en términos del artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, para que comparezca a manifestar si fue la persona que presentó la demanda, y si ratifica o no la firma autógrafa escaneada.

- Lo anterior, no obstante que sea responsabilidad del inconforme verificar los datos que registró, el funcionamiento, integridad, legibilidad, formato y contenido de los archivos enviados, pues no debe perderse de vista lo novedoso del sistema, y que éste puede presentar fallas, como se reconoce en el propio acuerdo general.

**22. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito no se cumple en relación con el criterio asumido por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito (actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Octavo Circuito), ya que en ese asunto la quejosa recurrente aceptó que presentó la demanda en línea a pesar de no contar todavía con la firma electrónica, por no haber concluido el trámite correspondiente. Lo que ofrece total certeza sobre la imposibilidad de que el escrito inicial pudiera ser suscrito a través de firma electrónica; además de que genera el problema de determinar si es válido presentar la demanda en línea a pesar de no contar con dicha firma, conforme a los artículos 3o. y 108 de la Ley de Amparo. Aspectos de los cuales no se ocuparon los demás tribunales contendientes.

23. En cuanto al criterio de estos últimos, el requisito sí se satisface, ya que los ejercicios interpretativos realizados por tales órganos jurisdiccionales

giraron en torno a una misma cuestión jurídica: si la falta de firma electrónica de una demanda de amparo enviada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación da lugar a su desechamiento de plano conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo, o si es susceptible de una prevención en términos del artículo 114 de la propia ley.

24. En efecto, al margen de ciertas particularidades que presentan los asuntos resueltos por los tribunales contendientes, en ellos pueden diferenciarse claramente dos posturas distintas o contrapuestas en torno al problema jurídico mencionado:

A) Por una parte, los que consideran que la falta de firma electrónica en la demanda de amparo presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, debe conducir al desechamiento de plano de ese escrito, sin posibilidad de prevención alguna.

B) Por otra parte, los que consideran susceptible que ante la falta de firma electrónica en la demanda de amparo presentada a través del citado portal, se prevenga al quejoso para subsanar esa irregularidad.

25. En la primera posición se ubican los criterios de los Tribunales Colegiados Noveno en Materia Civil del Primer Circuito, Primero en Materias Administrativa y Civil del Décimo Noveno Circuito, Segundo del Décimo Noveno Circuito, Tercero en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, Segundo en Materia Civil del Sexto Circuito, Segundo en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materias de Trabajo y Administrativa del Décimo Tercer Circuito.

26. Los fundamentos de su postura se refieren principalmente a que: a) la firma constituye un presupuesto lógico del principio de instancia de parte agraviada que rige en el juicio de amparo, pues constituye la manifestación de voluntad para determinar la autenticidad de los documentos; b) por tanto, es un requisito esencial de la demanda no susceptible de prevención en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo; c) tanto en dicha ley como en los Acuerdos Generales Conjuntos 1/2013 y 1/2015 se permite presentar la demanda por medios electrónicos, caso en el cual debe utilizarse la firma electrónica pues surte los mismos efectos que la autógrafa, salvo los supuestos del artículo 15 de la Ley de Amparo, siendo responsabilidad del usuario verificar los datos que registra, el funcionamiento, integridad, legibilidad, formato y contenido de los archivos enviados; d) una vez enviada la demanda se genera un acuse electrónico de recepción electrónico y el documento que se reciba contiene en la parte final la evidencia criptográfica de la firma

electrónica que muestra el nombre del titular de la firma, si el certificado es reconocido por la unidad y si está vigente: e) el sistema pregunta si se desea firmar los documentos de la demanda antes del envío, por lo cual no hay lugar a confusión, ni es necesaria una alerta cuando se pretenda enviar sin la firma electrónica; f) corresponde al quejoso la carga de probar alguna falla o error al tratar de imponer la firma electrónica.

27. En la segunda posición se ubican los criterios de los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, Tercero en Materia Civil del Primer Circuito y Sexto en Materia Penal del Primer Circuito; para quienes la susceptibilidad de prevención ante la falta de firma electrónica se funda principalmente en considerar la existencia de algún indicio o indicios sobre la manifestación de voluntad del quejoso para presentar una demanda de amparo, que unos tribunales derivan principalmente del hecho de tener accesibilidad al portal a través de un usuario y contraseña que son de carácter personal, y el último tribunal, en la existencia de una firma autógrafa en la demanda que aparece escaneada; indicios ante los cuales, estiman, debe privilegiarse el acceso a la justicia mediante la prevención a efecto de que el quejoso subsane la irregularidad.

28. Esto es, para dichos tribunales, la presentación de una demanda a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación no puede tener el mismo trato de una demanda presentada por medios impresos, ni la falta de firma electrónica podría derivar en considerarla un anónimo, ya que para acceder al portal se requiere tener una firma electrónica emitida o reconocida por la unidad respectiva de ese Poder Judicial, para lo cual es necesario un registro en el portal donde se proporcionan ciertos datos personales, en la inteligencia de que el registro de cada usuario es personal y en ningún caso una persona puede hacerlo a nombre de otra; de manera que al presentar una demanda por ese conducto requiere necesariamente la identificación del sujeto con tales elementos (usuario y contraseña), lo que proporciona un indicio de la voluntad de dicha presentación. Así como que tal indicio también podría derivar del hecho de que en la demanda enviada aparece escaneada una firma autógrafa, máxime que se trata de un sistema novedoso y en el que puede haber fallas.

29. En esas condiciones, se considera que el punto de toque o de discrepancia entre los criterios denunciados radica en si debe procederse al desechamiento de plano de la demanda de amparo, o bien, si cabe alguna prevención, ante el supuesto de que tal documento se presente a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, sin la firma electrónica.

30. **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: Cuando a través del portal de servicios en línea del Poder Judicial de la Federación se presenta una demanda de amparo y ésta carece de firma electrónica, *¿debe desecharse de plano conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo, o debe hacerse una prevención al quejoso en términos del artículo 114 de la misma ley?*

## V. Criterio que debe prevalecer

31. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio de que ante la falta de firma electrónica de una demanda presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es desechar en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, porque la ausencia de firma electrónica representa la falta de voluntad del quejoso y a su vez la falta de un principio de agravio en contra del acto reclamado.

32. En efecto, este Tribunal Pleno llega a esa conclusión, atendiendo a lo establecido en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 5o. y 6o. de la Ley de Amparo,<sup>6</sup> que establecen que el juicio de amparo se rige

<sup>6</sup> **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:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a 'instancia de parte agraviada', teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; ..."

**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

por el principio de "*instancia de parte agraviada*", el cual significa que éste sólo puede instarse por la persona que aduce resentir una afectación a su esfera jurídica por virtud de una norma general, acto u omisión que a su consideración es violatorio de los derechos fundamentales previstos en la Constitución General de la República o en los tratados internacionales de los que es parte el Estado Mexicano.

33. Es decir, de acuerdo al contexto constitucional, el principio de "*instancia de parte agraviada*" que impera en el juicio de amparo, significa que sólo la parte quejosa (persona física o moral) directamente afectada por algún acto, es la que está en aptitud de demandar la protección de la justicia federal, en tanto el derecho subjetivo de acción en el juicio de amparo constituye un derecho personalísimo y, por ende, únicamente el titular del derecho vulnerado puede ejercitarla.

---

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta ley.  
"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omita el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.

"Para los efectos de esta ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.

"III. El tercero interesado, pudiendo tener tal carácter:

"a) La persona que haya gestionado el acto reclamado o tenga interés jurídico en que subsista;

"b) La contraparte del quejoso cuando el acto reclamado emane de un juicio o controversia del orden judicial, administrativo, agrario o del trabajo; o tratándose de persona extraña al procedimiento, la que tenga interés contrario al del quejoso;

"c) La víctima del delito u ofendido, o quien tenga derecho a la reparación del daño o a reclamar la responsabilidad civil, cuando el acto reclamado emane de un juicio del orden penal y afecte de manera directa esa reparación o responsabilidad;

"d) El indiciado o procesado cuando el acto reclamado sea el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"e) El Ministerio Público que haya intervenido en el procedimiento penal del cual derive el acto reclamado, siempre y cuando no tenga el carácter de autoridad responsable.

"IV. El Ministerio Público Federal en todos los juicios, donde podrá interponer los recursos que señala esta ley, y los existentes en amparos penales cuando se reclamen resoluciones de tribunales locales, independientemente de las obligaciones que la misma ley le precisa para procurar la pronta y expedita administración de justicia.

"Sin embargo, en amparos indirectos en materias civil y mercantil, y con exclusión de la materia familiar, donde sólo se afecten intereses particulares, el Ministerio Público Federal podrá interponer los recursos que esta ley señala, sólo cuando los quejosos hubieren impugnado la constitucionalidad de normas generales y este aspecto se aborde en la sentencia."

**"Artículo 6o.** El juicio de amparo puede promoverse por la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I del artículo 5o. de esta ley. El quejoso podrá hacerlo por sí, por su representante legal o por su apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos en esta ley.

"Cuando el acto reclamado derive de un procedimiento penal, podrá promoverlo, además, por conducto de su defensor o de cualquier persona en los casos en que esta ley lo permita."

34. Por su parte, la Ley de Amparo en los preceptos referidos, regula la legitimación para acudir a promover amparo, acotándola a que sea directamente la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, esto es, quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo (quejoso), siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados viola los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

35. Para ello, debemos entender primero, la razón por la que se introdujo en la Ley de Amparo en vigor la posibilidad de presentar y tramitar el juicio de amparo vía electrónica, para lo cual se hace necesario acudir a la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de quince de febrero de dos mil once, en la que se estableció, entre otras cuestiones, lo que se transcribe a continuación:

**"... Modernización en la tramitación del Juicio de Amparo (firma electrónica)**

"Hoy en día los dispositivos digitales ocupan un lugar central en prácticamente todos los ámbitos de la actividad humana.

"Su presencia ha tenido enormes repercusiones en los campos de la comunicación, el gobierno, la investigación científica y la organización del trabajo.

"Es un hecho incontrovertible que el uso de la computadora y el acceso a las redes globales de información está alterando las pautas de comportamiento de los individuos y sus familias, y el funcionamiento de la sociedad, los gobiernos y las empresas.

"Estos avances tecnológicos han permeado prácticamente todas las actividades del ser humano y han permitido el desarrollo de la sociedad mediante la sistematización de datos que anteriormente requerían para su consecución de largos periodos y de considerables esfuerzos, ya que tanto las bases de datos como el manejo de los mismos, han adoptado procesos de naturaleza muy expedita que facilitan a los usuarios el envío, manejo, recepción y control de la información que es de su interés.

"En México existen muchas instancias, tanto del sector público como del privado, que ya utilizan diversos medios electrónicos, y cuya aplicación ha simplificado por mucho el desarrollo de sus actividades.

"Así, es cada vez más frecuente la realización de actos jurídicos y de numerosas negociaciones a través de medios electrónicos, los cuales se han constituido en el mecanismo fundamental para el intercambio de información, no siendo la excepción el ejercicio en la aplicación de políticas públicas.

"Uno de estos medios tecnológicos es la llamada firma electrónica, utilizada en cuestiones bancarias, fiscales, comerciales, informáticas, entre otras, con gran aceptación por la seguridad que brinda a los usuarios. La regulación de estos medios electrónicos se ha realizado conforme ha ido avanzando su utilización.

"Así por ejemplo, debido a los efectos positivos que ha generado, la firma electrónica ha cobrado carta de naturalización en nuestro sistema jurídico en las siguientes materias:

"A) En el ámbito de la función pública, se ha demostrado que la utilización de la firma electrónica ha contado con resultados muy satisfactorios y con altos niveles de eficiencia en el cumplimiento –por parte de los servidores públicos– de la presentación de declaración patrimonial.

"B) En el ámbito del Sistema de Administración Tributaria (SAT) se ha empleado el mecanismo conocido como 'Firma Electrónica Avanzada', que es un conjunto de datos que se adjuntan a un mensaje electrónico, cuyo propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste, tal y como si se tratara de una firma autógrafa.

"Ambos mecanismos representan importantes avances en la perspectiva de gobierno electrónico, el cual, debe permitir a la postre la minimización de trámites, tiempos de espera y reducción de requisitos y la maximización de la transparencia, produciendo además procesos muy ágiles de la interacción entre la autoridad y los gobernados.

### **"• Las tecnologías de la información en el ámbito de la impartición de justicia.**

"Uno de los objetivos de la presente iniciativa es, precisamente, trasladar las experiencias positivas que ha venido generando el uso de las tecnologías de la información en otras materias al ámbito de la impartición de la justicia constitucional, lo cual, dicho sea de paso, favorecerá en mucho el

respeto y pleno ejercicio del derecho a una justicia pronta y expedita reconocido en el artículo 17 constitucional, así como en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte. De hecho, debe reconocerse que el ámbito de la impartición de justicia, no ha permanecido ajeno a los procesos tecnológicos en el manejo de la información. Por un lado, la sistematización de la información jurídica ha permitido una más amplia difusión de los alcances de las sentencias que conforman tesis y criterios jurisprudenciales de los órganos jurisdiccionales, y por otra parte, se ha contado con herramientas que han permitido avanzar hacia una impartición de justicia más expedita. Sobre este particular, es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación organizó en 2003 la 'Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema Nacional de Impartición de Justicia en el Estado 12 Iniciativa Mexicano'. Los resultados obtenidos fueron concluyentes: los órganos jurisdiccionales requieren emprender un proceso de modernización en el que se consideren cuando menos:

"A) Permitir como instrumentos jurídico-procesales las aplicaciones de mensajes de datos, Firma Electrónica Avanzada y la conservación por medios electrónicos de la información generada, comunicada y archivada mediante medios ópticos, electrónicos o cualquier otra tecnología equivalente.

"B) Es urgente la promoción de la conversión de información contenida en papel a medios virtuales, para un manejo de la información más ágil.

"C) Analizar la posibilidad de que el correo electrónico pueda utilizarse como medio válido para la remisión de correspondencia oficial entre órganos del Poder Judicial de la Federación.

"D) Promover la utilización de la firma electrónica para permitir la consulta de expedientes, tomando como antecedente el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes que se encuentra en operación desde 2001. En esta lógica, no pasa desapercibido para los legisladores que suscribimos la presente iniciativa, que ya existen experiencias en esta materia en el ámbito de la impartición de justicia. Tal es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano el cual ha impulsado cambios y ejercicios cuyo alcance es congruente a las conclusiones anteriormente descritas.

"A su vez, el Sistema de Justicia en Línea es un sistema informático establecido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que tiene por objeto registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancia ante el mismo. Sobra decir que este mecanismo es muy similar al Sistema de Seguimiento de Expedientes (SISE) del Poder Judicial de

la Federación que se encuentra en funcionamiento desde 2001 y que actualmente se encuentra albergado en la página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal. De hecho, a raíz de esta experiencia, es de destacarse que el Ejecutivo Federal presentó, con fecha 3 de septiembre de 2009, una iniciativa con proyecto de decreto que propuso la reforma y adición –precisamente– a diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y cuyo objetivo es simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas. Por lo anterior, la homologación de los mecanismos con los que cuentan los órganos encargados de la impartición de justicia es una de las preocupaciones primordiales de los que suscribimos la presente iniciativa.

**"• Inclusión de la firma electrónica a través de acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal.** Por otra parte, uno de los ejemplos de las nuevas exigencias en torno a la impartición de justicia es el caso del alto número de demandas recibidas con motivos de la expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como de las recibidas en contra del Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU). Por lo que respecta a la Ley del ISSSTE, durante 2007 se recibieron aproximadamente 169,000 demandas de amparo, mientras que en contra de la aplicación del IETU fue un aproximado de 30,172. La presentación, seguimiento y desahogo de acciones presentadas, ha determinado la necesidad de inclusión de nuevos mecanismos para la atención de éstas, siendo indispensable el uso de tecnologías de la información para garantizar la justicia expedita a la que nos hemos referido. Estas circunstancias originaron que el Consejo de la Judicatura Federal, tomara medidas inmediatas para hacer frente a esa extraordinaria carga de trabajo. Lo anteriormente señalado es muestra inequívoca de la urgente necesidad de orientar la impartición de justicia en todas sus vertientes hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población, a efecto de garantizar la justicia expedita a la que hace referencia el artículo 17 constitucional. Toda vez que existen experiencias de aplicación muy exitosas desde el ámbito del Poder Ejecutivo Federal en el ámbito de la firma electrónica y una plena conciencia y permanente labor del Poder Judicial de la Federación en actualizar sus formas de impartición de justicia, es que hemos incluido como un punto fundamental de la presente iniciativa, la modernización en el trámite de los juicios de amparo a través de la firma electrónica. Además, con esta propuesta de reformas y adiciones, se otorgará mayor certidumbre jurídica a los usuarios del sistema de impartición de justicia respecto del procedimiento en el que intervienen ante los órganos jurisdiccionales ya

que incorpora al texto de la nueva Ley de Amparo, la regulación del mecanismo de firma electrónica, así como otros temas que coadyuvan en la agilidad del procedimiento y a la participación de las autoridades responsables de promulgación y publicación, en tratándose de amparo contra normas generales.

"• **Descripción del contenido de la reforma.** La presente iniciativa propone establecer que en los juicios de amparo todas las promociones puedan hacerse por escrito, o bien, que la parte que así lo solicite expresamente pueda hacerlo vía electrónica a través del uso de la firma electrónica, entendida ésta como el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, como opción para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, comunicaciones y notificaciones oficiales relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, la cual producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa. Con motivo de la utilización de este mecanismo, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación deberán integrar un expediente físico y paralelamente un expediente electrónico. Para el cumplimiento de esta disposición, los titulares de los órganos jurisdiccionales serán responsables respecto de la digitalización de las promociones y los documentos que presenten las partes. A través de la Firma electrónica podrán presentarse promociones electrónicas hasta veinticuatro horas previas al día de su vencimiento. Asimismo, se establece que la presentación de las demandas o promociones de término podrán hacerse también ante la oficina de correspondencia común respectiva. Se señala que las resoluciones deben ser notificadas a más tardar dentro del tercer día hábil siguiente al en que se hubiesen pronunciado y se asentará la razón que corresponda inmediatamente después de dicha resolución. Sin embargo, se adiciona que las notificaciones podrán realizarse por vía electrónica a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la firma electrónica. En cuanto a las notificaciones por lista se establece que se fijará a primera hora de despacho del día siguiente al de la fecha de la resolución en lugar visible y de fácil acceso, así como en el portal de Internet del Poder Judicial de la Federación. Debe destacarse que, en caso de que alguna de las partes del juicio, no se presentaren a oír la notificación personal, o no hubiesen generado la constancia electrónica de la consulta de los expedientes respectivos, en tratándose de que las partes cuenten con la firma electrónica, se tendrá por hecha. Además, se prevén las notificaciones electrónicas, siempre que las partes así lo hayan solicitado expresamente. Las partes que cuenten con firma electrónica les será generada una constancia de la consulta realizada, misma que acreditará que el usuario se hizo sabedor de una determinación judicial, la que, por una parte, el órgano jurisdiccional digitalizará para el expediente electrónico y, por la otra, hará una impresión que agregará al expediente físico correspondiente como constancia de notificación para que surta todos los efectos legales correspondientes.

De igual manera se prevé que el quejoso y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones a cualquier persona que tenga capacidad legal, quienes además podrán interponer por escrito, o vía electrónica a través del uso de la firma electrónica, los recursos y demás actos procesales que procedan, pero, en estos casos, el quejoso o tercero perjudicado deberá comunicar al órgano jurisdiccional las limitaciones o revocación de facultades del uso de su clave, toda vez que la utilización de la misma, equivale a la firma autógrafa de quien siendo parte del juicio lleva a cabo cualesquiera de las referidas promociones. Por lo que hace a las notificaciones dirigidas al titular del Poder Ejecutivo Federal, se prevé que puedan ser llevadas a cabo mediante el uso de la firma electrónica. Se propone establecer que las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros perjudicados que hayan solicitado el uso de la firma electrónica, la primera notificación les sea entregada por oficio escrito, o bien, cuando el domicilio se encuentre fuera del lugar del juicio, se hará por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, o a través de la firma electrónica, en el entendido de que éste último supuesto solamente operará en los casos en los que así se hubiere solicitado expresamente. En este orden de ideas, también se establece la obligatoriedad para las autoridades responsables que cuenten con la firma electrónica, de ingresar al sistema de información electrónica todos los días, a fin de obtener su constancia de consulta electrónica respectiva en un plazo máximo de dos días a partir de que el órgano jurisdiccional la hubiere enviado, salvo las determinaciones dictadas en el incidente de suspensión que será en el plazo de veinticuatro horas. Se entiende generada la constancia de consulta electrónica cuando el sistema de información electrónico produzca el aviso de la hora en que se recupere la determinación judicial correspondiente, contenida en el archivo electrónico. La iniciativa también establece medidas para evitar que la autoridad responsable, o bien, el quejoso o tercero perjudicado se abstengan de ingresar al sistema con el fin de no generar la constancia de consulta, para lo cual se propone facultar al órgano jurisdiccional para tener por hecha la notificación en esos casos, o bien, en asuntos que por su especial naturaleza así lo requieran, ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario, quien además, hará constar en el expediente cualquiera de las situaciones anteriores. Como se dijo anteriormente, uno de los principales aspectos que motivan este aspecto de la iniciativa es promover la simplificación de la actuación procesal tanto para los órganos jurisdiccionales como para los usuarios del sistema de impartición de justicia como una medida que contribuya a la desregulación. Por ello, se prevé que en aquellos asuntos en los que por su especial naturaleza, las autoridades responsables consideren que pudiera alterarse su normal funcionamiento, como por ejemplo en tratándose de altas cargas de trabajo debidamente justificadas por la presentación de demandas masivas –como sucedió respecto de la expedición de la Ley del ISSSTE–,

podrán solicitar al órgano jurisdiccional la ampliación del término de la consulta. La resolución que recaiga a esta solicitud podrá ser recurrida a través del recurso de queja previsto en la propia Ley de Amparo. Finalmente, como un mecanismo complementario que permitirá la agilización del procedimiento y la forma en la que intervienen las autoridades señaladas como responsables en tratándose de amparo contra normas generales se establece que en el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios, con lo cual se pretende evitar la ociosa y costosa intervención de estas autoridades en el juicio que se ha venido desarrollando, aun cuando en la generalidad de los casos sus actos no son impugnados por vicios propios, sino por la simple circunstancia de intervenir en el proceso de formación de la ley y ser señaladas como autoridades responsables, a pesar de que, conforme a los criterios jurisprudenciales establecidos, carecen de legitimación para defender el contenido de la norma general que se impugne y aun concediéndose el amparo resulta ocioso pretender el cumplimiento de la sentencia por parte de estas autoridades. En congruencia con lo anterior, se propone señalar que, en tratándose de amparo contra normas generales, las autoridades que hubieren intervenido, únicamente rendirán informe previo cuando la impugnación refiera vicios propios de dichas autoridades. La omisión de la presentación de informe no dará lugar a sanción alguna, ni tampoco impedirá al órgano jurisdiccional que examine los actos referidos, si se advierte un motivo de inconstitucionalidad. Una hipótesis jurídica de naturaleza semejante se propone en tratándose del informe con justificación. De esta manera, y de forma complementaria al mecanismo de firma electrónica, la iniciativa propuesta en este rubro contribuye al ahorro de recursos. ..."

36. En su artículo décimo primero transitorio –del decreto a través del cual se expidió la Ley de Amparo–, se dispuso lo siguiente:

**"Décimo primero.** El Consejo de la Judicatura Federal expedirá el reglamento a que hace referencia el artículo 3o. del presente ordenamiento para la implementación del Sistema Electrónico y la utilización de la firma electrónica.

"Asimismo el Consejo de la Judicatura Federal dictará los acuerdos generales a que refieren los artículos 41 Bis y Bis 1 del presente decreto, para la debida integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito.

"Las anteriores disposiciones deberán emitirse en un plazo de noventa días a partir de la entrada en vigor del presente decreto."

37. En atención al numeral 3o. de la Ley de Amparo,<sup>7</sup> así como a la necesidad de establecer las bases de la firma electrónica y de integración del expediente electrónico en todos los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, inicialmente se expidió el **Acuerdo General Conjunto 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico**, que en lo que interesa establece lo siguiente:

"...

**"DÉCIMO.** De conformidad con lo previsto en el artículo 3o. de la Ley de Amparo, la firma electrónica que establezca el Poder Judicial de la Federación será el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comu-

<sup>7</sup> "Artículo 3o. En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito.

"Podrán ser orales las que se hagan en las audiencias, notificaciones y comparecencias autorizadas por la ley, dejándose constancia de lo esencial. Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente.

"Las copias certificadas que se expidan para la sustanciación del juicio de amparo no causarán contribución alguna.

"Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

"La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.

"En cualquier caso, sea que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, los órganos jurisdiccionales están obligados a que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes.

"El Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales, determinará la forma en que se deberá integrar, en su caso, el expediente impreso.

"Los titulares de los órganos jurisdiccionales serán los responsables de vigilar la digitalización de todas las promociones y documentos que presenten las partes, así como los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda información relacionada con los expedientes en el sistema, o en el caso de que éstas se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso. Los secretarios de acuerdos de los órganos jurisdiccionales darán fe de que tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporada cada promoción, documento, auto y resolución, a fin de que coincidan en su totalidad. El Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitirá los acuerdos generales que considere necesarios a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la firma electrónica.

"No se requerirá firma electrónica cuando el amparo se promueva en los términos del artículo 15 de esta ley."

nicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, y producirá los mismos efectos que la firma autógrafa, siendo conveniente que la regulación que rija la referida firma sea uniforme en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Consejo de la Judicatura Federal, lo que brindará mayor certeza a los justiciables y permitirá un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos asignados a esos órganos constitucionales.

"...

"Acuerdo general conjunto:

"Capítulo primero

"Disposiciones generales

**"Artículo 1.** El presente Acuerdo General Conjunto tiene por objeto regular las bases para la creación, otorgamiento y uso de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), así como la integración, consulta y almacenamiento del Expediente Electrónico en los órganos administrativos y jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación.

"...

"Capítulo segundo

"De la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial  
de la Federación (FIREL)

**"Artículo 3. Se establece la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) como el instrumento a través del cual se ingresa al Sistema Electrónico para presentar medios de impugnación (demandas),** enviar promociones y/o documentos, recibir comunicaciones, notificaciones y/o documentos oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los **Tribunales de Circuito** y de los Juzgados, la cual producirá los mismos efectos que la firma autógrafa, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 3o. de la Ley de Amparo o en las disposiciones generales aplicables a los demás asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados. ..."

**"Artículo 5.** Todas las demandas, promociones, recursos y cualquier escrito u oficio que envíen las partes en un juicio de amparo o en un diverso

juicio de la competencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación deberán ir firmados mediante el uso de la FIREL.

"Para tal fin también podrá utilizarse un certificado digital de firma electrónica que hubiere emitido otro órgano del Estado, siempre y cuando el Poder Judicial de la Federación, a través de la unidad, haya celebrado convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados en términos de lo previsto en la legislación aplicable, en la inteligencia de que para acceder al sistema electrónico será necesaria la verificación en línea de la vigencia de los certificados correspondientes, sin que las fallas en el sistema del órgano emisor del certificado respectivo puedan encuadrar en las referidas en el artículo 30, fracción III, de la Ley de Amparo o en las disposiciones generales aplicables a los demás asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados. ..."

**"Artículo 6.** Las personas físicas legitimadas en términos de la legislación procesal aplicable, podrán utilizar la FIREL para promover, por su propio derecho, cualquier asunto. En el caso de las personas morales públicas o privadas, el certificado digital de firma electrónica para promover dichos juicios deberá corresponder a la persona física que legalmente las represente.

"Las personas que no promuevan por su propio derecho podrán actuar dentro de los asuntos respectivos mediante el uso del certificado digital de firma electrónica que les fue asignado, siempre y cuando, mediante proveído judicial dictado en el expediente respectivo, previamente se les haya reconocido capacidad procesal para tal fin.

"Cuando mediante resolución judicial se tenga por revocado el acto del que derive la capacidad procesal de las personas indicadas en el párrafo segundo de este punto, el sistema electrónico no les permitirá ingresar con su certificado digital de firma electrónica al expediente electrónico respectivo."

### "Capítulo tercero

#### "De la Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas

**"Artículo 7.** La unidad será la encargada de la emisión, administración, resguardo y vigilancia del certificado raíz necesario para la expedición y asignación de los certificados digitales de firma electrónica requeridos para el acceso al sistema electrónico.

"El resguardo del equipo informático en el que se aloje el certificado raíz referido en el párrafo anterior corresponderá al Consejo de la Judicatura Federal.

"La unidad estará integrada con los representantes de la Suprema Corte designados por su presidente, del Tribunal Electoral nombrados por la Comisión de Administración del Tribunal y del Consejo designados por la Comisión de Administración de este órgano.

"La unidad aprobará y publicará en los medios electrónicos de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral y del Consejo, las políticas y características para la solicitud y el uso de la FIREL. Asimismo, la unidad podrá adoptar las medidas que estime pertinentes para el eficaz cumplimiento del presente Acuerdo General Conjunto, así como decidir sobre situaciones de urgencia que puedan presentarse."

**"Artículo 8.** La Suprema Corte, el Tribunal Electoral y el Consejo tendrán a su vez Unidades de Control de Certificación de Firmas, que previo certificado intermedio que les emita la unidad, con base en el certificado raíz del Poder Judicial de la Federación, emitirán los certificados digitales a que se refiere el artículo 4 del presente Acuerdo General Conjunto.

"Las Unidades de Certificación serán auxiliadas en sus funciones por los servidores públicos designados para tal efecto en las Secretarías Generales de Acuerdos tratándose de la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, así como por aquellos que ocupen el puesto designado para tal efecto por el Consejo."

**"Artículo 9.** Las políticas y normas para la aplicación de la certificación de las firmas digitales serán expedidas por la unidad; las cuales contendrán las condiciones generales del servicio, los procedimientos de solicitud, otorgamiento, renovación y revocación, los controles de seguridad y las características técnicas e informáticas de los certificados digitales de firma electrónica."

**"Artículo 10.** Los certificados digitales expedidos por las Unidades de Certificación, son el equivalente electrónico tanto de un documento de identidad como de una firma autógrafa que permite la identificación del usuario o del autor del documento en los sistemas electrónicos del Poder Judicial de la Federación y además son intransferibles, irrepetibles, personales y únicos, además de que su uso es responsabilidad exclusiva de la persona que los solicita y se le otorgan."

**"Artículo 11.** La unidad adoptará las medidas necesarias para que en los módulos del sistema electrónico únicamente se puedan ingresar o consultar documentos mediante el uso de los certificados digitales de firma electrónica emitidos por las Unidades de Certificación, así como de los emitidos por un órgano del Estado con el cual el Poder Judicial de la Federación, a través de la unidad, haya celebrado convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados en términos de lo previsto en la legislación aplicable. ..."

38. Posteriormente, y en atención a la necesidad de precisar los términos en que las partes dentro de un juicio de amparo pueden acceder por sí o por quien legalmente los represente, mediante el uso de la FIREL, a los expedientes electrónicos de los juicios respectivos, **se emitió el Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal**, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal, que en lo que atañe a este asunto, señala lo siguiente:

"...

**"SÉPTIMO.** De conformidad con lo previsto en el artículo 3o. de la Ley de Amparo, la firma electrónica que establezca el Poder Judicial de la Federación será el medio de ingreso al Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación, como opción para enviar y recibir demandas, promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, y producirá los mismos efectos que la firma autógrafa, siendo conveniente que la regulación que rija la referida firma sea uniforme en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Consejo de la Judicatura Federal, lo que brindará mayor certeza a los justiciables y permitirá un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos asignados a esos órganos constitucionales; ..."

**"Artículo 54.** Las disposiciones contenidas en este título son aplicables únicamente en los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, así como en los Centros de Justicia Penal Federal y las áreas administrativas del CJF."

**"Artículo 55.** El CJF a través de los sistemas denominados Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizado por las Oficinas de Correspondencia

Común y el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, implementará en los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, la tramitación electrónica del juicio de amparo y las comunicaciones oficiales.

"Asimismo, los referidos sistemas se utilizarán para el trámite de los juicios orales en materia penal en los Centros de Justicia Penal Federal. ..."

**"Artículo 58.** En los servicios electrónicos que brinde el CJF a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, sistema de recepción, registro, turno y envío de asuntos utilizado por las Oficinas de Correspondencia Común y Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes se requerirá el uso de firmas electrónicas vigentes, salvo la promoción de demandas electrónicas en términos del artículo 15 de la Ley de Amparo."

**"Artículo 59.** En los servicios en línea que presta el CJF se utilizará la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación como firma electrónica o certificado digital institucional, emitida por la unidad, a través de las Unidades de Certificación de la SCJN, el CJF y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación y al expediente electrónico, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de julio de dos mil trece.

"El CJF publicará en el mismo Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación una lista de las firmas electrónicas o certificados digitales emitidos por otros órganos del Estado con los cuales el Poder Judicial de la Federación a través de la unidad celebró convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados en términos del artículo 5, párrafo segundo, del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación y al expediente electrónico. ..."

**"Artículo 60.** En los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, la presentación de demandas de amparo, recursos y promociones, así como la consulta del expediente electrónico y la práctica de notificaciones electrónicas se realizarán a través de los sistemas tecnológicos del CJF conforme a las disposiciones de este capítulo. ..."

**"Artículo 64.** Para acceder a los servicios que se prestan en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación será necesario que las personas interesadas cuenten con firma electrónica emitida o reconocida por el Poder Judicial de la Federación a través de la unidad en términos del artículo 59 del presente acuerdo general y se registren en el sistema. ..."

**"Artículo 65.** El registro de usuarios en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación no es obligatorio tratándose de demandas de amparo en los que se señalen como reclamados actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, en términos del artículo 15 de la Ley de Amparo.

"En este caso, tampoco se exigirá que el archivo que contenga la demanda de amparo sea firmado electrónicamente, sin embargo, para la consulta del expediente electrónico y la práctica de notificaciones electrónicas, será necesario que el usuario se registre en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación."

**"Artículo 66.** El registro de los usuarios en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación no implica la consulta de los expedientes electrónicos en los que tengan interés, ni tampoco la práctica de notificaciones electrónicas de las resoluciones judiciales, pues ello depende que lo soliciten así al Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito que conozca del juicio de amparo o recurso respectivo."

**"Artículo 67.** Una vez realizado el registro en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, el usuario podrá entrar al sistema a través de su 'nombre de usuario y contraseña', o bien, a través de su firma electrónica reconocida por la unidad y que se encuentre vigente."

**"Artículo 68.** En el caso de instituciones públicas que figuren como partes en los juicios de amparo y que cuenten con sistemas tecnológicos de gestión propios, el CJF podrá celebrar convenios con éstas a fin de que exista interconectividad entre el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación y sus respectivos sistemas. ..."

39. Como se puede advertir de la parte conducente de la iniciativa transcrita, en lo que interesa para este asunto, la intención del legislador fue

trasladar al juicio de amparo las experiencias positivas que ha generado el uso de las tecnologías de la información en otras materias al ámbito de la impartición de justicia constitucional, así como simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen por otros medios, como la firma electrónica.

40. Se destacó que la intención de dicha iniciativa, era establecer que en los juicios de amparo todas las promociones se pudieran hacer por escrito o bien, que la parte que así lo solicite expresamente pueda hacerlo vía electrónica a través del uso de una firma denominada FIREL, la cual produciría los mismos efectos que la firma autógrafa.

41. Asimismo, se señaló que el quejoso y el tercero perjudicado podrían autorizar para oír notificaciones a cualquier persona que tuviera capacidad legal, quienes además podrían interponer por escrito, o vía electrónica a través del uso de la firma electrónica, los recursos y demás actos procesales que procedieran, debiendo el quejoso o el tercero interesado, en estos casos, comunicar al órgano jurisdiccional las limitaciones o revocación de facultades del uso de su clave, pues su utilización equivaldría a la firma autógrafa de quien siendo parte del juicio llevará a cabo cualesquiera de las referidas promociones.

42. Con base en ello, el legislador estableció en el artículo 3o. de la Ley de Amparo, como una opción para el justiciable, la de presentar las promociones en forma impresa o electrónicamente. Si decide presentarlas de manera electrónica, debe hacerlo mediante el empleo de las tecnologías de la información utilizando la firma electrónica (FIREL) conforme a la regulación que emita el Consejo de la Judicatura Federal, sin que ello quede sujeto a que toda la tramitación del juicio de amparo, en cualquiera de sus instancias, deba realizarse únicamente a través de esa vía, pues como se dijo, dicha presentación y tramitación es optativa para el quejoso, tal como se dispone en el considerando noveno del Acuerdo General Conjunto 1/2015 en cita.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Considerando Noveno del Acuerdo General Cojunto 1/2015, que dice: "En términos del artículo 3o., párrafo segundo, de la Ley de Amparo la presentación electrónica de demandas, recursos y promociones, no sujeta a la tramitación del juicio de amparo en cualquiera de sus instancias a realizarse únicamente a través de esta vía, puesto que tal presentación es optativa y la interpretación de los artículos 2o., párrafo segundo y 3o., párrafo sexto, de la citada ley, en relación con el diverso 63 del Código Federal de Procedimientos Civiles, permite concluir que la obligación de los órganos jurisdiccionales de hacer que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes, tomando en cuenta las constancias que deben integrar

43. Al respecto, el Consejo de la Judicatura Federal, conjuntamente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante los acuerdos generales ya señalados, sentaron las bases normativas para implementar y utilizar la firma electrónica, destacando la conveniencia de que la regulación que rija a la referida firma sea uniforme en ambos órganos, permitiendo con ello un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos asignados para ese efecto, a fin de generar certeza a las partes dentro de los juicios regidos por la Ley de Amparo.

44. Fue así que conforme al artículo 3o. de la Ley de Amparo, conjuntamente con los acuerdos generales en cita, se estableció y se desarrolló la posibilidad de que a través de las tecnologías de la información fuera posible promover la demanda de amparo, presentar promociones, recursos y cualquier escrito u oficio, utilizando la "firma electrónica (FIREL)", entendida ésta como el medio de ingreso al Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación, como opción para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, comunicaciones y notificaciones oficiales relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, la cual producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.

45. Esto es, la firma electrónica (FIREL) es el equivalente electrónico al de la firma manuscrita y se trata de un conjunto de datos que se adjuntan a un mensaje electrónico, cuyo propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste, como si se tratara de su firma autógrafa, produciendo los mismos efectos que ésta de conformidad con los artículos 3, 10, 12, inciso f) y 13, inciso d), del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico.

46. Dicho concepto jurídico se definió en los acuerdos generales referidos, como "*... el instrumento a través del cual se ingresa al sistema electrónico para presentar medios de impugnación (demandas), enviar promociones y/o documentos, recibir comunicaciones, notificaciones y/o documentos oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los*

---

este último conforme a la normativa que al efecto se emita, se refiere al contenido de esas constancias, no a los signos que deben agregarse conforme al último de los numerales citados, máxime que la finalidad de éstos se cumple en el expediente electrónico mediante signos electrónicos diversos; ..."

*asuntos competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados, la cual producirá los mismos efectos que la firma autógrafa ...".*

47. En relación a las bases y términos en que las partes dentro de un juicio de amparo pueden acceder electrónicamente mediante el uso de la Firma Electrónica Certificada a las Oficinas de Correspondencia común, así como a los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados para presentar demandas, recursos y promociones, acceder a los expedientes electrónicos y notificarse electrónicamente de las resoluciones que se emitan en éstos, en el Acuerdo General Conjunto 1/2015 se dispuso que debe ser a través del Portal de Servicios en línea del Poder Judicial de la Federación, siendo estrictamente necesario e indispensable que las personas interesadas cuenten con firma electrónica emitida o reconocida por el Poder Judicial de la Federación, a través de la unidad correspondiente y se registren en el sistema conforme a los requisitos establecidos en el numeral 64 del citado acuerdo, cuyo registro que es de carácter personal –en ningún caso puede hacerlo a nombre de otra persona– y no implica la consulta de los expedientes electrónicos en los que no se tenga interés, pues para ello es necesario que así lo soliciten ante el órgano jurisdiccional que conozca del juicio o los recursos respectivos.

48. Ahora bien, como se puede observar de lo hasta aquí expuesto, la implementación de las tecnologías de la información en la tramitación del juicio de amparo a partir de la reforma de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –según se externó en la exposición de motivos correspondiente–, tuvo como objetivo fundamental favorecer el respeto y pleno ejercicio del derecho a una justicia pronta y expedita reconocido en el artículo 17 constitucional, así como en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es Parte, simplificando con ello la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas.

49. Todo ello, se dijo, en busca de orientar la impartición de justicia en todas sus vertientes hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población, modernizando la tramitación de los juicios de amparo a través de la firma electrónica, a fin de otorgar mayor certidumbre jurídica a los usuarios del sistema de impartición de justicia respecto del procedimiento en el que intervienen ante los órganos jurisdiccionales, permitiendo con ello un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos asignados para ese efecto, a

fin de generar certeza a las partes dentro de los juicios regidos por la Ley de Amparo.

50. De igual manera, en la exposición de motivos correspondiente se destacó que el quejoso y el tercero interesado pueden autorizar para oír notificaciones a cualquier persona que tenga capacidad legal, quienes además, podrán interponer por escrito o vía electrónica, a través del uso de la firma electrónica, los recursos y demás actos procesales que procedan, empero, se aclaró, que en estos casos el quejoso o tercero interesado deben comunicar al órgano jurisdiccional las limitaciones o revocación de facultades del uso de su clave, toda vez que la utilización de la misma equivale a la firma autógrafa de quien siendo parte en el juicio lleva a cabo cualesquiera de las referidas promociones.

51. En suma, entonces, la implementación del sistema electrónico y la utilización de la firma electrónica a que hace referencia el artículo 3o. de la Ley de Amparo y los Acuerdos generales respectivos, para presentar demandas, recursos, promociones y documentos, recibir comunicaciones, notificaciones oficiales y consultar expedientes, acuerdos, resoluciones y sentencias relacionados con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales a través de los sistemas tecnológicos del Consejo y del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial, persiguió, fundamentalmente, simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas, ello como muestra inequívoca de la urgente necesidad de orientar la impartición de justicia en todas sus vertientes hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población, a efecto de garantizar la justicia expedita a la que hace referencia el artículo 17 constitucional.

52. Sin embargo, de ello no puede colegirse que dicha reforma hubiera tenido como intención que los principios constitucionales rectores del juicio de amparo, como lo es particularmente, el principio de "*instancia de parte agraviada*" consagrado en la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, se modificara; pues si bien de conformidad con el primer párrafo de dicho numeral,<sup>9</sup> el Constituyente permanente delega en el legislador la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones

---

<sup>9</sup> **"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: ..."

y principios constitucionales que rigen el juicio de amparo, ello está condicionado a mantener intactos sus principios y fines y a no pugnar con el espíritu constitucional que los creó.

53. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: "NORMAS CONSTITUCIONALES. POR REGLA GENERAL REQUIEREN DE REGULACIÓN A TRAVÉS DE LEYES SECUNDARIAS, SIN QUE EL LEGISLADOR PUEDA APARTARSE DEL ESPÍRITU DE AQUÉLLAS."<sup>10</sup> Y en esa lógica, si uno de los principios rectores del juicio de amparo es que éste deba seguirse siempre a "*instancia de parte agraviada*", entonces, dicho principio constitucional debe prevalecer aun tratándose de la presentación de la demanda de amparo mediante el empleo de las tecnologías de la información –que es el tema que particularmente nos ocupa–, por lo que no es jurídicamente factible que ante la ausencia de firma electrónica de una demanda de amparo presentada por los medios electrónicos a los que se ha hecho referencia, el juzgador proceda en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, esto es, que se requiera para la satisfacción de un requisito fundamental para demostrar el consentimiento y voluntad de quien promueve el amparo, porque ante la ausencia de firma lo único indubitable, es que no existe voluntad del quejoso de presentar la demanda; misma situación ocurre cuando se presenta una demanda de amparo ante la oficina de correspondencia y certificación judicial correspondiente sin que tenga

---

<sup>10</sup> De texto: "Es principio comúnmente aceptado que, por regla general, los postulados contenidos en los preceptos constitucionales requieren de regulación posterior, mediante la actividad legislativa ordinaria, a fin de normar las situaciones particulares y concretas, a la luz de los principios enunciados en el Texto Constitucional, particularmente cuando se trata de preceptos que consagran los llamados derechos fundamentales o garantías individuales, propios de las Constituciones liberales, como la General de la República, donde se privilegia el principio de que la protección y materialización efectiva de esos derechos de libertad han de interpretarse de manera amplia, para evitar limitarlos y promover, a través de la legislación secundaria, su realización e, inclusive, su ampliación a favor de los habitantes del país; de manera que si bien no es dable al legislador crear ni anular esos derechos, sí puede desarrollarlos y ampliar su contenido, siempre y cuando ese ulterior desarrollo o ampliación no pugne con el espíritu constitucional que los creó. Esto es, el legislador, al hacer uso de su facultad de elaborar normas, no posee una facultad discrecional para regular lo que quiera y como quiera, drenando los contenidos de las normas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta puede imponer a la legislación secundaria dos tipos de límites: a) Formales, referidos a normas que regulan el procedimiento de formación de la ley, acotándolo al procedimiento establecido por la Constitución, y b) Materiales o sustanciales, relativos a las normas que vinculan el contenido de las leyes futuras, mediante órdenes y prohibiciones dirigidas al legislador o de manera indirecta, regulando inmediatamente ciertos supuestos de hecho (por ejemplo, confiriendo derechos subjetivos a los ciudadanos) y estableciendo su propia superioridad jerárquica respecto de la ley.". Novena Época. Registro digital: 163081. Segunda Sala, tesis: aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, materia constitucional, tesis 2a. CXXIX/2010, página 1474.

firma autógrafa, en la cual existe una razón manifiesta y evidente de su improcedencia, sin que sea necesario requerir al promovente.

54. En efecto, considerando como se dijo, la implementación del sistema electrónico y la utilización de la firma electrónica a que hace referencia el artículo 3o. de la Ley de Amparo, únicamente buscó simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales, modernizando el sistema de impartición de justicia a fin de otorgar validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, la cual tiene los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas, garantizando con ello una justicia más expedita acorde con el artículo 17 constitucional.

55. Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 107, fracción I, constitucional, se instituyó como una de las bases a desarrollar en la ley reglamentaria, la de garantizar el acceso a toda persona a que se le administre justicia por tribunales que estén expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo para ello las disposiciones generales que sienten las bases para el uso más eficaz y eficiente de las tecnologías de la información disponibles para el logro de los fines referidos, conforme lo establece el artículo 3o. de la Ley de Amparo vigente, en el que se contempla el uso de dichas tecnologías en la tramitación del juicio de amparo, específicamente, el uso de una firma electrónica. Empero, ese ulterior desarrollo o ampliación no debe pugnar con el espíritu constitucional que los creó, pues el legislador, al hacer uso de su facultad de elaborar normas, no posee una facultad discrecional para regular lo que quiera y como quiera, drenando los contenidos de las normas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

56. Luego, resulta incuestionable que el ejercicio de la acción de amparo por vía electrónica, también debe regirse por el mismo principio que impera para la presentación de la demanda de amparo por escrito, es decir, que el juicio de amparo se siga siempre a "instancia de parte agraviada" y, por esa razón debe estar firmada electrónicamente con la FIREL del quejoso, pues se insiste, la implementación del sistema electrónico y la utilización de la firma electrónica, de ninguna manera implicó soslayar uno de los principios rectores del juicio, como lo es el de "*instancia de parte agraviada*".

57. Ahora, precisado lo anterior y derivado de considerar que si la demanda de amparo que fue presentada electrónicamente no está firmada con la FIREL del quejoso, ésta no cumple con el principio de instancia de parte agraviada, al no existir la voluntad del que aparece como promovente; por lo

que a juicio de este Tribunal Pleno, **dicha situación no puede considerarse una irregularidad en la demanda que dé lugar a su prevención en términos del numeral 114 de la Ley de Amparo**, el cual establece que el órgano jurisdiccional tiene el deber de requerir al promovente de una demanda de amparo para que la aclare cuando advierta que el escrito inicial contiene alguna deficiencia, irregularidad u omisión que deban corregirse.

58. Similar razonamiento se sostuvo al fallar la diversa contradicción de tesis 47/2018,<sup>11</sup> en sesión del ocho de octubre de dos mil dieciocho, en la que determinó que la demanda de amparo presentada en el portal de servicios en línea del Poder Judicial de la Federación, firmada electrónicamente con la FIREL del autorizado por la parte quejosa, debe desecharse de plano al carecer de la voluntad de la persona que aparece como promovente del amparo; destacando que la falta de firma electrónica de quien promueve el amparo no se trata de una irregularidad que sea susceptible de subsanarse, ya que al no contener el escrito de demanda la firma electrónica del titular de la acción de amparo, no existe ni siquiera voluntad del que aparece como promovente, es decir, no hay instancia de parte y, en ese sentido no cabe prevención alguna.

59. Lo anterior así ha sido sostenido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la Séptima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, en diversos criterios en los que ha determinado que tratándose de una demanda de amparo presentada por escrito en la que no figure la firma autógrafa del quejoso o de su representante legal, no cabe prevención y/o requerimiento al interesado para reconocer una firma que ni siquiera ha otorgado, en tanto no existe precepto en la ley que establezca la obligación a cargo del juzgador de efectuar tal requerimiento.

60. Los criterios a que se hace mención, son los siguientes: "FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO, LA FALTA DE, DA LUGAR AL SOBRESIMIENTO DEL JUICIO DE GARANTÍAS." y "DEMANDA, FIRMA DE LA, COMO REQUISITO." y "FIRMA, DEMANDA DE AMPARO CARENTE DE."<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Fallada por mayoría de 8 votos de los Ministros y Ministras: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz (a favor pero con algunas precisiones), Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y presidente Luis María Aguilar Morales. En contra del emitido del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y anunció voto particular. Ausentes los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán.

<sup>12</sup> Cuyo contenido es el siguiente: "FIRMA DE LA DEMANDA DE AMPARO, LA FALTA DE, DA LUGAR AL SOBRESIMIENTO DEL JUICIO DE GARANTÍAS.—Si la demanda no fue suscrita, ni se presentó prueba alguna por el representante de la quejosa que acreditara su personalidad

61. Por tal razón, si bien el numeral 114 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional tiene el deber de requerir al promovente de una demanda de amparo para que la aclare cuando advierta que el escrito inicial contiene alguna deficiencia, irregularidad u omisión que deban corregirse; lo cierto es también, que la promoción del amparo vía electrónica que carezca de la FIREL del quejoso no puede equiparse a una irregularidad subsanable a través de la prevención a que hace alusión el citado precepto legal, sino que se trata del incumplimiento de uno de los principios rectores del juicio de amparo que no amerita prevención alguna, pues se insiste, al no contener el escrito de demanda la firma electrónica del titular de la acción de amparo, no se aprecia la voluntad del que aparece como promovente y como se dijo, no hay instancia de parte.

62. Por lo que en ese sentido, se insiste, no cabe dicha prevención en el supuesto materia de esta contradicción, al no existir una razón legal para otorgar un tratamiento distinto a la demanda de amparo presentada en el

---

para promover, no se cumple con lo dispuesto por la fracción I del artículo 116 de la Ley de Amparo; además, la fracción I del artículo 107 constitucional es terminante al disponer que el juicio de garantías se seguirá siempre a instancia de parte agraviada y, en relación con ella, el artículo 4o. de la Ley de Amparo señala que el juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclama; por lo que, cuando no se cumple con tales requisitos, procede sobreseer el juicio de garantías, con fundamento en los preceptos mencionados, y en las fracciones XVIII del artículo 73 y III del artículo 74 de la citada Ley de Amparo.". Séptima Época. Registro digital: 233493. Pleno. Tesis: aislada. *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 38, Primera Parte, materia común, página 27.

"DEMANDA, FIRMA DE LA, COMO REQUISITO.—Si el juicio de amparo debe seguirse siempre a instancia de parte agraviada, como lo dispone expresamente la fracción I, del artículo 107 constitucional, no existiendo la firma en el escrito respectivo, no se aprecia la voluntad del que aparece como promovente; es decir, no hay instancia de parte, consecuentemente los actos que se contienen en él no afectan los intereses jurídicos del que aparece como promovente, lo que genera el sobreseimiento del juicio.". Séptima Época. Registro: 242775. Instancia: Cuarta Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 181-186, Quinta Parte.

"FIRMA, DEMANDA DE AMPARO CARENTE DE.—Si el escrito en que se formula la demanda de garantías no está suscrito por quien se supone que es el agraviado y si se toma en cuenta que las promociones son el medio de que se valen los gobernados para poner en movimiento a los órganos jurisdiccionales, debe decirse que es indispensable que esas promociones estén suscritas por el interesado, sobre todo cuando se trata del primer escrito o promociones que, por ser la demanda, constituye la base de todo el procedimiento legal y mediante tal escrito se puede considerar a quien lo suscribió como parte actora. Por tanto, la falta de la firma tiene como consecuencia que el repetido escrito no constituya demanda y que no pueda considerarse como agraviado al que no firmó, puesto que ese requisito, el de la firma, por ser obvio, no es necesario que se precise como tal en ninguna disposición de la Ley de Amparo, aunque su ausencia sí es bastante para tener por no hecha la promoción de que se trata.". Séptima Época. Registro: 235463. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 80, Segunda Parte, materia común, página 29.

Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación sin firma electrónica FIREL, en comparación con una demanda de amparo presentada por escrito sin que contenga la firma autógrafa del quejoso, pues en ambos casos, al concurrir las mismas circunstancias –demandas de amparo sin firma autógrafa y/o electrónica del quejoso o de su representante legal–,<sup>13</sup> el Juez de Distrito estará facultado para desecharlas, al no existir la voluntad de las personas que ahí aparecen como promoventes, lo que claramente no actualizan alguna de las irregularidades previstas en el numeral 114 de la Ley de Amparo que dé lugar a subsanarla.

63. Estimar lo contrario, esto es, considerar que es posible hacer una distinción de trato cuando la demanda de amparo se presenta por escrito y cuando se hace por vía electrónica y en ambos casos se actualiza la misma hipótesis, esto es, que las demandas carezcan de firma del quejoso (una con firma autógrafa y otra con firma electrónica) traería como consecuencia que se prefiera el uso de las tecnologías de la información, pero no por su eficacia y/o accesibilidad, sino con el único fin de obviar el cumplimiento de uno de los principios rectores del juicio constitucional, como lo es el principio de "*instantancia de parte agraviada*" consagrado en la fracción I del artículo 107 de la Carta Fundamental, pues si la presentación de la demanda se hace por vía electrónica y la misma carece de la firma con la FIREL del quejoso, cabría la prevención a que se refiere el numeral 114 de la Ley de Amparo a fin de subsanar dicha "irregularidad"; empero, cuando la demanda de amparo se presente por escrito y carezca de la firma autógrafa del quejoso, en ese supuesto, como ya se vio, no procede prevenir al quejoso, sino que el Juez está facultado para desecharla de plano, dada la ausencia de voluntad del promovente, lo cual es a todas luces inequitativo y no justifica la prevención en solo un caso.

64. Ahora, es importante destacar que con dicha afirmación no se soslaya que los mecanismos implementados en la reforma constitucional y legal respectivas, tuvieron como finalidad permitir a los justiciables un uso más eficiente y eficaz de las tecnologías de la información disponibles para el logro de que toda persona obtenga justicia de forma pronta, completa e imparcial, en aras de facilitar el derecho de acceso efectivo a la justicia previsto en los artículos 14, 17 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su vertiente de derecho a la tutela jurisdiccional efectiva; y que conforme a la

---

<sup>13</sup> Que en términos del numeral 204 del Código Federal de Procedimientos Civiles, es un signo expreso e inequívoco de la voluntad de una persona, que hace que se repute como el autor de un documento.

reforma del segundo párrafo del artículo 1o. constitucional, de diez de junio de dos mil once, se establecieron cambios sustanciales que otorgan a las personas una protección más amplia de los derechos humanos, reconocidos no sólo en la Constitución, sino también en tratados internacionales, con la finalidad de favorecer de mejor manera a las personas, pues bajo el nuevo esquema constitucional opera el principio *pro personae*.

65. No obstante, su observancia no puede servir como fundamento para omitir el estudio de los aspectos sustantivos, técnicos y/o de procedibilidad que puedan actualizarse en el juicio de amparo, ni mucho menos soslayar los principios fundamentales que lo rigen, ya que dichas formalidades son la vía para arribar a una adecuada solución del asunto, las cuales no se vieron modificadas por la implementación de la tecnología en la tramitación electrónica del juicio de amparo.

66. De ahí que, el criterio que aquí se sostiene, no implica obstaculizar los actos necesarios para la defensa del quejoso ni trastocar sus derechos fundamentales de acceso a la justicia y uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, así como de las tecnologías de la información, ya que, se insiste, los mecanismos implementados en la reforma constitucional y legal respectivas, fueron con el objeto de permitirles a los justiciables un uso más eficiente y eficaz de las tecnologías de la información disponibles para el logro de que toda persona obtenga justicia de forma pronta, completa e imparcial; empero, no para trastocar los principios fundamentales que rigen en el juicio de amparo, como lo es la obligación de que la demanda sea signada por quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo, individual o colectivo, por su propio derecho o por conducto de que quien legalmente lo represente –salvo las excepciones establecidas en la propia Ley de Amparo–, ni siquiera, como sostuvo en la contradicción de tesis 47/2018 por el autorizado en términos del artículo 12 de la ley, pues como se dijo, si no está legitimado ni siquiera para ampliar una demanda de amparo o desahogar alguna prevención en la cual deba manifestar hechos o antecedentes del acto que únicamente consten de forma directa al titular de la acción de amparo –tal como esta Suprema Corte de Justicia de la Nación lo sostuvo en los criterios invocados con antelación–, mucho menos podría tener legitimación para signar con su propia FIREL una demanda de amparo presentada vía electrónica cuando ésta no ha sido firmada por quien ostenta la acción de amparo, esto es el quejoso.

67. Por último no debe perderse de vista, que acorde con lo establecido en el artículo 3o. de la Ley de Amparo, resulta ser una "*opción*" para el promoviente el presentar su escrito de demanda en forma impresa o electrónicamente

(como facilidad procesal), pero si decide hacerlo electrónicamente, es requisito *sine qua non* que lo haga mediante el empleo de las tecnologías de la información utilizando su firma electrónica (FIREL) o bien la de quien legalmente lo represente.

68. Por lo que, en caso de que el quejoso y/o quien legalmente lo represente, no cuenten con dicha firma electrónica debidamente registrada en el sistema de registro correspondiente, ello no obstaculiza irreparablemente su acceso a la justicia, pues aún existe la posibilidad de presentar la demanda por escrito y en el mismo curso solicitar el acceso a los servicios tecnológicos autorizando para ello, en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, a los profesionales del derecho que cuenten con firma electrónica registrada en el sistema para que puedan continuar por esa vía con la tramitación del juicio de amparo y sus recursos, cuya solicitud puede válidamente revocarla en el momento que así lo decida.

69. Consecuentemente y bajo las consideraciones hasta aquí expuestas, este Tribunal Pleno arriba a la convicción de que si el ejercicio de la acción de amparo por escrito exige que la demanda sea suscrita –con firma autógrafa– directamente por quien alega sufrir un agravio personal y directo, esto es, por el titular de la acción o quien legalmente lo represente, a excepción de los supuestos normativos establecidos en la propia Ley de Amparo; resulta válido concluir que la demanda de amparo presentada por vía electrónica, también requiere estar firmada electrónicamente por el propio quejoso o por quien legalmente lo represente, sin que pueda ser sustituida (la firma electrónica) ni siquiera por la de aquellos autorizados (de acuerdo a lo fallado en la contradicción de tesis 47/2018) para atender procesalmente el juicio de amparo, pues mientras no haya voluntad del quejoso para promover la demanda, no se satisface uno de los principios elementales del juicio de amparo, como es el demostrar el agravio contra el acto de autoridad por el que se acude al juicio constitucional, ni tampoco puede presumirse que existe voluntad del quejoso de interponer la acción de amparo, por lo que ante este supuesto el Juez de amparo está facultado para desechar de plano la demanda de amparo, máxime que no está en los supuestos del artículo 114 de la Ley de Amparo que permiten subsanar requisitos secundarios de la presentación de la demanda.

70. Por lo expuesto en las consideraciones anteriores, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio siguiente:

DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO PRESENTADA A TRAVÉS DEL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PROCEDE DESECHARLA DE PLANO CUANDO CARECE DE LA FIRMA

ELECTRÓNICA DEL QUEJOSO. El artículo 3o. de la Ley de Amparo establece la posibilidad de actuar ante el Poder Judicial de la Federación mediante el empleo de las tecnologías de la información utilizando una firma electrónica, cuya regulación se encomendó al Consejo de la Judicatura Federal, órgano que actuando con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expidió los Acuerdos Generales Conjuntos Número 1/2013 y 1/2015, de los que se advierte, en suma, que la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL), es equiparable a un documento de identidad, al ser el instrumento a través del cual se ingresa al sistema electrónico para actuar en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, con los mismos efectos jurídicos de la firma autógrafa; de suerte que la posibilidad de presentar una demanda de amparo por vía electrónica no implicó soslayar el principio de "instancia de parte agraviada" previsto en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o. de la Ley de Amparo, sino que únicamente tuvo como objetivos fundamentales, entre otros, simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales realizadas a través de medios digitales usando la FIREL. En consecuencia, debe desecharse de plano la demanda de amparo indirecto presentada por vía electrónica cuando carezca de la FIREL del quejoso, porque la falta de la firma electrónica de quien promueve el amparo no puede equipararse a una irregularidad subsanable a través de la prevención a que hace alusión el artículo 114 de la Ley de Amparo, sino que se trata del incumplimiento de uno de los principios rectores del juicio de amparo que no amerita prevención alguna, como sucede ante la falta de la firma autógrafa de una demanda de amparo presentada de forma ordinaria. Cabe señalar que este criterio resulta inaplicable tratándose del supuesto expreso del artículo 109 de la Ley de Amparo, conforme al cual será innecesaria la firma electrónica cuando el juicio de amparo se promueva con fundamento en el artículo 15 de la ley referida.

71. Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 45/2018, se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la última parte de este 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.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación y a la existencia de la contradicción.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, relativo al criterio que debe prevalecer. Los Ministros: Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra.

**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., Pérez Dayán, y presidente Aguilar Morales.

Los Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de nueve de octubre de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.

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

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo 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 título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P/J. 8/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 79.

**Voto particular** formulado por el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 45/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintidós de noviembre de dos mil dieciocho.

En la contradicción de tesis al rubro citada, el problema jurídico a dilucidar consistió en determinar si cuando se presenta una demanda de amparo a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación sin firma autógrafa y/o electrónica (FIREL) del quejoso, el Juez de Distrito del conocimiento debe desecharla de plano conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo, o debe prevenir al promovente en términos del artículo 114 de la misma ley, a efecto de que subsane dicha irregularidad.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de siete votos<sup>1</sup> resolvió que ante la falta de firma electrónica de una demanda presentada a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación, lo procedente es desecharla en términos del artículo 113 de la Ley de Amparo, porque la ausencia de firma electrónica representa la falta de voluntad del quejoso y a su vez la falta de un principio de agravio personal, directo, real y actual.

El referido criterio se sustentó en que el principio de instancia de parte agraviada establecido en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 5o. y 6o. de la Ley de Amparo, significa que el juicio constitucional sólo puede instarse por la persona que aduce resentir una afectación a su esfera jurídica por virtud de una norma general, acto u omisión que a su consideración es violatorio de los derechos fundamentales

---

<sup>1</sup> De los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, relativo al criterio que debe prevalecer. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek votaron en contra.

previstos en la Constitución General de la República o en los tratados internacionales de los que es parte el Estado Mexicano.

Asimismo, se dijo que la legitimación para acudir a promover amparo, está acotada a que sea directamente la persona física o moral a quien afecte la norma general o el acto reclamado en términos del artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, esto es, quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo (quejoso), siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados viola los derechos previstos en el artículo 1o. de la Ley de Amparo y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Se estableció que si bien en la Ley de Amparo en vigor se introdujo la posibilidad de presentar y tramitar el juicio de amparo por vía electrónica, de acuerdo a la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de quince de febrero de dos mil once, dicha reforma tuvo como intención simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen por otros medios, como a través del uso de una firma denominada FIREL, la cual se dijo, produciría los mismos efectos que la firma autógrafa.

Para lo cual, el Consejo de la Judicatura Federal, conjuntamente con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante diversos acuerdos generales, sentaron las bases normativas para implementar y utilizar la firma electrónica, destacando la conveniencia de que la regulación que rija a la referida firma sea uniforme en ambos órganos, permitiendo con ello un uso más eficiente y eficaz de los recursos públicos asignados para ese efecto, a fin de generar certeza a las partes dentro de los juicios residos por la Ley de Amparo.

De ahí que, conforme al artículo 3o. de la Ley de Amparo, conjuntamente con los acuerdos generales en cita, se estableció y se desarrolló la posibilidad de que a través de las tecnologías de la información fuera posible promover la demanda de amparo, presentar promociones, recursos y cualquier escrito u oficio, utilizando la "firma electrónica (FIREL)", entendida ésta como el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, como opción para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, comunicaciones y notificaciones oficiales relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, la cual producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.

Sin embargo, se sustentó, que de lo anterior no podía colegirse que dicha reforma hubiera tenido como intención que los principios constitucionales rectores del juicio de amparo, como lo es, particularmente, el principio de "instancia de parte agraviada" consagrado en la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, se modificara; pues si bien de conformidad con el primer párrafo de dicho numeral, el Constituyente permanente delegó en el legislador la obligación de desarrollar con toda precisión en la ley secundaria las instituciones y principios constitucionales que rigen el juicio de amparo, ello lo condicionó a mantener intactos sus principios y fines y a no pugnar con el espíritu constitucional que los creó.

Por lo que resultaba incuestionable que el ejercicio de la acción de amparo por vía electrónica, también debía regirse por el mismo principio que imperaba para la presentación de la demanda de amparo por escrito, es decir, que el juicio de amparo se siga siempre a "instancia de parte agraviada" y, por esa razón, aun tratándose de la presentación de la demanda de amparo mediante el empleo de las tecnologías de la información, no era jurídicamente factible que ante la ausencia de firma electrónica de una demanda presentada por medios electrónicos, el juzgador procediera en términos del artículo 114 de la Ley de Amparo, esto es, prevenir al promovente para la satisfacción de un requisito fundamental a fin de demostrar el consentimiento y voluntad de quien promueve el amparo, pues ante la ausencia de firma lo único indubitable es que no existe voluntad del quejoso de presentar la demanda, dado que la misma situación ocurre cuando se presenta una demanda de amparo ante la oficina de correspondencia y certificación judicial correspondiente sin que tenga firma autógrafa, en cuyo caso existe una razón manifiesta y evidente de su improcedencia, sin que se necesario requerir al promovente.

En ese sentido, la mayoría del Pleno resolvió que derivado de considerar que cuando la demanda de amparo presentada electrónicamente no contenga la FIREL del quejoso, ésta no cumple con el principio de instancia de parte agraviada, al no existir la voluntad del que aparece como promovente; por lo que dicha situación no puede considerarse una irregularidad en la demanda que dé lugar a su prevención en términos del numeral 114 de la Ley de Amparo, el cual establece que el órgano jurisdiccional tiene el deber de requerir al promovente de una demanda de amparo para que la aclare cuando advierta que el escrito inicial contiene alguna deficiencia, irregularidad u omisión que deban corregirse.

Respetuosamente, **no comparto el criterio adoptado por la mayoría**, en atención a los siguientes razonamientos:

En principio, es pertinente aclarar que este asunto presenta algunas diferencias importantes con la diversa contradicción de tesis 47/2018, resuelta por el Pleno de este Alto Tribunal en sesión de ocho de octubre de dos mil dieciocho, de la que derivó la jurisprudencia de rubro: "DEMANDA DE AMPARO PRESENTADA EN EL PORTAL DE SERVICIOS EN LÍNEA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL) DEL AUTORIZADO POR EL QUEJOSO. EL JUEZ DE DISTRITO ESTÁ FACULTADO PARA DESECHARLA DE PLANO AL NO APRECIARSE LA VOLUNTAD DE QUIEN APARECE COMO PROMOVENTE.",<sup>2</sup> en la que voté a favor de la propuesta de desechar

---

<sup>2</sup> De contenido: "La implementación del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación y la utilización de la firma electrónica a que hacen referencia el artículo 3o. de la Ley de Amparo, el Acuerdo General Conjunto Número 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico y el Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal, para presentar demandas, recursos, promociones y documentos, recibir comunicaciones, notificaciones oficiales y consultar expedientes, acuerdos, resoluciones y sentencias relacionados con los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales a través de los sistemas tecnológicos del Consejo y del Portal de Servicios

de plano la demanda de amparo presentada de manera electrónica con la llamada FIREL, de la persona señalada en el escrito como autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo.

Por un lado, porque –precisamente– en ese caso, no cabe duda de que la demanda proviene de persona no legitimada diferente al quejoso (el autorizado), lo cual equivale al caso en que la demanda es presentada con la firma autógrafa de ese autorizado, cuyo supuesto da lugar a su desechamiento.

Sin embargo, en el presente asunto, se está ante la hipótesis en que la demanda se recibe en línea sin ninguna evidencia criptográfica de la firma electrónica, por lo que, ante la posibilidad de que haya sido el quejoso el que ingresó al portal con su usuario y contraseña, llevando a cabo las acciones conducentes al envío de la demanda y sus anexos, ello, desde mi perspectiva, da lugar a prevenirlo con el apercibimiento respectivo y no directamente a desechar la demanda.

Por otro lado, en aquél asunto no se actualizó la hipótesis del artículo 113 de la Ley de Amparo, en tanto existe evidencia de que fue directamente el autorizado el que entró al sistema electrónico, en cuyo caso no hay realmente un indicio de la voluntad del quejoso de presentar la demanda de amparo, sino de una persona no legitimada para ello; mientras que en esta contradicción no existe la certeza absoluta de que el quejoso no la haya querido interponer, pues por lo menos hay un indicio de que el peticionario la quiso presentar y que, por alguna situación –la que haya sido, olvido, falla tecnológica, etcétera–, no puso la firma digital, pero consta que fue él el que usó el sistema para presentar su demanda y ante dicha duda, procede prevenirlo a fin de que subsane esa irregularidad (falta de firma) y no desechar de plano la demanda.

Ahora, precisado lo anterior, procedo a exponer las razones de mi disenso respecto al criterio adoptado por la mayoría de este Alto Tribunal.

Conforme al artículo 113 de la Ley de Amparo, para que pueda desecharse de plano una demanda de amparo es preciso que de su examen se advierta una causa de improcedencia manifiesta e indudable.

---

en Línea del Poder Judicial de la Federación, no implicaron soslayar el principio de 'instancia de parte agraviada' contenido en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6o. de la Ley de Amparo, sino que únicamente tuvieron como objetivos fundamentales, entre otros, simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia, al otorgar validez a las promociones judiciales realizadas a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas. En ese sentido, cuando se presenta una demanda de amparo en el portal indicado, firmada electrónicamente con la FIREL de la persona que el quejoso señala como su autorizado en el escrito de demanda, no puede considerarse una irregularidad de las previstas en el numeral 114 de la Ley de Amparo que dé lugar a requerir o prevenir al quejoso para que comparezca a ratificar el escrito de demanda, pues al no contener su firma electrónica no se aprecia la voluntad de quien aparece como promovente, es decir, no hay instancia de parte y, consecuentemente, el Juez de Distrito está facultado para desecharla de plano.". Décima Época. Registro digital: 2018943. Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, materia común, página 5, tesis P./J. 32/2018 (10a.) «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de enero de 2019 a las 10:12 horas».

En esta Suprema Corte de Justicia se ha considerado por "manifiesto" lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara; y por "indudable", lo que ofrece certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, lo que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es.

En esa línea, este Tribunal Pleno ha considerado que la improcedencia puede estimarse manifiesta e indudable cuando se tiene prueba de ella con sólo el escrito inicial y sus anexos, sin requerir otros elementos de juicio, de tal manera que no exista dudas sobre su actualización con independencia del material probatorio que se allegue al juicio posteriormente; es decir, que previsiblemente con las actuaciones del juicio o las pruebas que pudieran presentarse no haya posibilidad de desvirtuar la improcedencia advertida.

Razón por la cual, si del examen de la demanda y sus anexos existen dudas sobre la plena actualización de una causa de improcedencia, no cabrá su desechamiento de plano, sino la admisión de la demanda o bien, alguna prevención en los términos del artículo 114 de la Ley de Amparo.

En efecto, conforme a este último precepto, es factible que el órgano jurisdiccional que ha de proveer sobre una demanda de amparo indirecto, mande requerir al promovente para que la aclare, señalando en el auto con precisión cuáles son las deficiencias, irregularidades u omisiones que deben corregirse, y los supuestos en que puede tener lugar esa prevención, son los siguientes:

- a) Cuando el escrito de demanda presenta alguna irregularidad;
- b) Si se omitió alguno de los requisitos establecidos en el artículo 108 de la Ley de Amparo;
- c) No se hubiere acompañado, en su caso, el documento que acredite la personalidad o éste resulte insuficiente;
- d) No se hubiere expresado con precisión el acto reclamado; y
- e) No se hubieran exhibido las copias necesarias de la demanda, considerando lo previsto en el artículo 110 de esa ley.

De no subsanarse las deficiencias, irregularidades u omisiones de la demanda en el plazo concedido, el Juez está facultado para tenerla no presentada.

Ahora, si bien por regla general la falta de firma en la demanda de amparo se ha considerado una irregularidad no susceptible de ser subsanada a través de un requerimiento o prevención, al estimarse que implica ausencia de la expresión de voluntad, es decir, se trata de un escrito anónimo al no poder atribuir su autoría a persona alguna; y eso impide considerarla una auténtica demanda de amparo, por lo que suele desecharse de plano ante la certeza de su actualización.

En el caso de la falta de firma electrónica en la demanda de amparo, en cambio, no puede considerarse que exista plena certeza de la ausencia de voluntad del promovente que justifique su desechamiento de plano, sino que en todo caso es susceptible de hacerse la prevención respectiva para que tal irregularidad sea subsanada, por lo siguiente:

- a) Si bien esa firma cumple la misma función que la autógrafa, por lo cual se le confieren los mismos efectos jurídicos que a ésta, lo cierto es que su utilización no es tan simple como asentar el nombre y la rúbrica de la persona, sino que implica la previa obtención del archivo digital correspondiente mediante la introducción de datos de identificación personales como el nombre, correo electrónico, el Registro Federal de Contribuyentes, la Clave Única del Registro de Población, un usuario y contraseña; así como el acceso al sistema en línea del Poder Judicial de la Federación, donde se cumpla correctamente el proceso que se solicita al usuario; además de que tratándose de la introducción de una nueva tecnología en la promoción y seguimiento de juicios de amparo, está latente o presente en mayor medida la posibilidad de error, sin perjuicio de las posibles fallas en el sistema.
- b) En segundo lugar, la firma electrónica es un instrumento de identidad para quien la obtuvo, necesario para el acceso al Portal de Servicios en Línea, con la consecuencia de que su revocación o pérdida da lugar a la imposibilidad de ingresar a los expedientes electrónicos.
- c) Por lo que, la propia obtención de la firma electrónica ante el Poder Judicial de la Federación, el acceso al Portal de Servicios en Línea correspondiente, así como la descarga y envío de la demanda y sus anexos, revelan un indicio de la voluntad de la persona que dice presentar la demanda de amparo, aunque hubieran incurrido en la omisión de asentar su firma electrónica en el documento enviado, que bien pudo tratarse de un error.

Ante esas circunstancias, no parece tan clara y fuera de toda duda la falta de autenticidad de la demanda de amparo presentada por medios electrónicos sin utilizar la firma electrónica; o que tal escrito inicial pueda considerarse como un anónimo.

En ese sentido, y como ante la duda debe optarse por la procedencia del juicio, en aras de favorecer el derecho de acceso a la jurisdicción, **respetuosamente, contrario al criterio sostenido por la mayoría de este Tribunal Pleno**, considero que ante la falta de firma electrónica del quejoso o de quien legalmente lo represente, no debe procederse al desechamiento de plano de la demanda de amparo, sino que debe prevenirse para que subsane dicha irregularidad, con el apercibimiento que, de no cumplirse, se tendrá por no presentada la demanda de amparo, tal como lo establece en el artículo 114 de la Ley de Amparo.

Lo anterior a fin de garantizar el derecho de acceso a la jurisdicción, al no entender la ausencia de firma electrónica desde una perspectiva estrictamente formalista y desvinculada del procedimiento que rige la actuación en el citado Portal de Servicios.<sup>3</sup>

Consecuentemente, por las consideraciones anteriormente expuestas, respetuosamente, disiento de la resolución a la que se arribó en la contradicción de tesis al rubro citada.

<sup>3</sup> Criterio que resulta inaplicable tratándose de la hipótesis expresamente prevista en el artículo 109 de la Ley de Amparo, conforme al cual será innecesaria la firma electrónica cuando el juicio de amparo se promueva con fundamento en el artículo 15 de la referida ley.

**JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES EN CONFLICTOS RELATIVOS A LOS HABERES DE RETIRO DE LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRARON, AL NO TRATARSE, EN ESTRICTO SENTIDO, DE LA MATERIA ELECTORAL.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 88/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO. 14 DE ENERO DE 2019. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. AUSENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México.<sup>1</sup> Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día catorce de enero de dos mil diecinueve.

**VISTOS**, para resolver los autos del expediente número 88/2018, relativo a la contradicción de tesis, suscitada entre el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, denunciada por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Colima; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio de número 3596 recibido el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, en la Oficina de

<sup>1</sup> En atención a lo dispuesto en el artículo trigésimo cuarto transitorio del decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso de cambiar el nombre de las instituciones o autoridades del mencionado distrito que aquí se citen, en razón de que en términos del artículo trigésimo primero transitorio del decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete en la Gaceta Oficial de la Ciudad México, éstas conservarán su denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.

Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, suscrito por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Colima se denunció una posible contradicción de tesis, entre el criterio emitido por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\* , y el sostenido por el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\*.

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de seis de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **admitió** a trámite la denuncia de la contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente de contradicción de tesis 88/2018, y solicitó a la presidencia de los Tribunales Colegiados contendientes, remitieran por conducto del MINTERSCJN versión digitalizada del original de las ejecutorias dictadas; de igual manera, solicitó que informaran si el criterio sustentado en las referidas ejecutorias se encontraba vigente, o en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado, así como el envío por correo electrónico de la información que contuviera las ejecutorias motivo de la posible contradicción. Finalmente, turnó el asunto para su estudio, al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en atención al turno que se lleva en la Secretaría General de Acuerdos.

Por acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil dieciocho se tuvo a los tribunales contendientes remitiendo la versión digitalizada de las sentencias emitidas en los asuntos de su índice e informando sobre la vigencia de su criterio emitido en dichos asuntos, en cumplimiento al proveído de seis de marzo de dos mil dieciocho y, por tanto, se concluyó que el expediente se encontraba debidamente integrado con los criterios que motivaron la posible contradicción de tesis, y se ordenó remitir el asunto a la ponencia del Ministro designado como ponente.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por 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 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, respecto de un tema que corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria su intervención.

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, tercer párrafo, de la Constitución, y 226 y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.<sup>2</sup> En el presente caso, la denuncia fue formulada por el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Colima.<sup>3</sup>

Por tanto, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para poder resolver el presente asunto, en primer lugar, debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, para lo cual es necesario analizar las ejecutorias que participan en la misma, las cuales son las siguientes:

<b>1.</b>	<b>Recurso de queja *****</b>
<b>Órgano:</b>	<b>Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito</b>
<b>Hechos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se promovió demanda de amparo indirecto, en contra del acuerdo del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco en el que se señaló que no contaba con atribuciones para resolver lo solicitado por el quejoso, relativo a que se declarara la existencia de sus derechos laborales y como consecuencia de ello el reconocimiento a recibir pago por concepto de haber de retiro y salarios que le debían ser cubiertos con motivo de su nombramiento como Magistrado del Tribunal Electoral, del cual fue separado el seis de octubre de dos mil catorce.</li> </ul>

<sup>2</sup> **"Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"I. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, los Magistrados de los Tribunales Unitarios de Circuito, los **Jueces de Distrito**, el procurador general de la República, o las partes en los asuntos que las motivaron."

<sup>3</sup> Cabe aclarar que dicho órgano emitió la resolución del amparo 108/2017, compartiendo el criterio de la ejecutoria dictada por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dicha demanda fue desechada por notoriamente improcedente por el Juez Octavo de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, al estimar que el amparo se interpuso en contra de un acto de autoridad en materia electoral; y que por tanto se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XV, de la Ley de Amparo al reclamar resoluciones de autoridad competente en materia electoral.</li> <li>• La parte quejosa interpuso recurso de queja y en sus agravios alegó que el acto reclamado no se equiparaba a violaciones de derechos electorales, sino a infracciones de garantías constitucionales inherentes al cargo de Magistrado.</li> <li>• El Tribunal Colegiado admitió la queja, dio vista al agente del Ministerio Público, quien no formuló pedimento.</li> </ul>
<p><b>Criterio:</b></p>	<p>"Una vez establecido el concepto de norma en materia electoral, de conformidad con lo antes precisado, se advierte que cuando el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco <b>emita resoluciones en materia que no corresponde a la propiamente electoral, como son las relativas a la respuesta a peticiones de los Magistrados que lo integraron, en relación con su haber de retiro</b>, en esos casos no opera la aludida causal de improcedencia, lo que implica que el amparo que se promueva en contra de esas específicas resoluciones sí es procedente.</p> <p>En la especie, el quejoso destaca como acto reclamado, la respuesta al acuerdo derivado de la sesión plenaria ordinaria celebrada el catorce de octubre de dos mil catorce, emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, en la que dicha autoridad resolvió que no contaba con atribuciones para proveer de conformidad con lo solicitado en el escrito de dos de octubre de dos mil catorce, <b>por el que el impetrante solicitó se declarara la existencia de sus derechos laborales y como consecuencia de ello, el reconocimiento a recibir pago por concepto de haber de retiro y salarios que le debían ser cubiertos, con motivo de su nombramiento de Magistrado propietario de ese órgano jurisdiccional, del cual fue separado el seis de octubre de dos mil catorce</b>.</p> <p>De lo anterior se advierte que, la determinación que constituye el acto reclamado fue emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, pero no en materia política electoral, pues no resuelve sobre las impugnaciones de las elecciones</p>

locales respecto de los cargos de elección popular, de los procesos de plebiscito y referéndum, así como la determinación e imposición de sanciones por faltas o delitos de naturaleza electoral; sino que la determinación controvertida la emitió dicha autoridad pero actuando en su carácter de ente público autónomo, en respuesta a una petición de uno de los Magistrados que integraron ese tribunal, en relación con su haber de retiro y pago de demás emolumentos.

En ese tenor es evidente que la resolución reclamada, por la que el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco resuelve sobre la petición de un Magistrado, respecto del haber de retiro y pago de emolumentos derivados de su nombramiento de Magistrado, no corresponde a la materia propiamente electoral, por lo que en tal caso, no opera la aludida causal de improcedencia, lo que implica que el amparo que se promueva en contra de esas específicas resoluciones sí es procedente.

Máxime que, como se vio, para que la determinación de la autoridad sea considerada de la materia electoral, tiene que versar sobre aquélla donde el fondo del asunto se refiere al establecimiento del régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel estatal; de ese modo, cuando aquella autoridad actúa en su dualidad de funciones, como ente público en respuesta a una petición respecto del haber de retiro de un ex Magistrado, entonces no actúa dentro de su ámbito competencial en materia electoral, porque no resuelve alguna cuestión relacionada con elecciones, sino meramente administrativa, en torno al ámbito laboral burocrático con uno de los Magistrados que lo integraron, por lo que no se actualiza la causal de inejercibilidad del amparo que se invoca en el auto recurrido.

Sobre el particular, es aplicable, por analogía, la jurisprudencia por contradicción de tesis con clave 2a./J. 73/2003, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 579, que dice: 'TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVIDORES, SI BIEN SON DEFINITIVAS E INATACABLES EN LA VÍA ORDINARIA, PUEDEN SER COMBATIDAS POR MEDIO DEL JUICIO DE AMPARO.'

Se corrobora lo anterior, porque la facultad del juzgador para que resuelva desechar una demanda de amparo, se actualiza únicamente cuando advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que constituye, sin duda, una excepción a la regla general, que es la procedencia del juicio de amparo como medio de control de los actos de autoridad, que vulneren las garantías individuales que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que encuentra sustento en el hecho de que las causales de improcedencia deben probarse plenamente y no inferirse a base de presunciones, pues sólo por excepción, en los precisos casos que marca el artículo 73 de la Ley de Amparo, puede impedirse el acceso a dicho medio de control constitucional.

...

En esas condiciones, en la especie, la causal de improcedencia invocada por el juzgador no deriva de lo manifestado en la propia demanda o de las pruebas que se adjuntan a ella, sino del estudio e interpretación que llevó a cabo de la naturaleza del acto reclamado; por lo que el motivo de improcedencia no es manifiesto e indudable, ya que no es evidente, claro y fehaciente, toda vez que, para determinar su actualización, se requirió de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva; consecuentemente, los motivos de improcedencia aludidos no reúnen los requisitos formales necesarios que justifiquen el desechamiento de la demanda desde su inicio.

Las consideraciones anteriores encuentran fundamento, en lo esencial, en la tesis 2a. LXXI/2002, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, julio de 2002, página 448, del tenor siguiente: 'DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO.'

Consecuentemente, ante lo fundado del concepto de agravio que se analiza, lo procedente es revocar el auto recurrido, a fin de que, de no existir diverso motivo de improcedencia, que sea manifiesto e indudable, se admita a trámite la demanda de amparo, a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada, sin perjuicio de sobreseer en el juicio si el estudio propio de la sentencia dictada en la audiencia constitucional así lo impone legalmente."

<p><b>Criterio medular:</b></p>	<p>Califica como sustancialmente <b>fundado</b> el agravio en el que el recurrente aduce que si bien, el acto reclamado emana de un organismo electoral éste se refiere a infracciones de garantías constitucionales y derechos humanos.</p> <p>Sostuvo que <u>cuando el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco emita resoluciones en materia que no corresponde a la propiamente electoral</u>, como son las relativas a la respuesta a peticiones de Magistrados, que lo integraron, en relación con su haber de retiro, en esos casos <u>no opera la causal de improcedencia del artículo 61, fracción XV, de la Ley de Amparo, lo que implica que el amparo que se promueva en contra de esas específicas resoluciones sí es procedente.</u></p> <p>Para que la determinación de una autoridad sea considerada de la materia electoral tiene que versar sobre aquella en donde el fondo del asunto se refiere al establecimiento del régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel estatal; de ese modo cuando aquella autoridad actúa en su dualidad de funciones como ente público en respuesta a una petición respecto del haber de retiro de un ex Magistrado, entonces <u>no actúa dentro de su ámbito competencial en materia electoral, porque no resuelve alguna cuestión relacionada con elecciones, sino meramente administrativa, en torno al ámbito laboral burocrático con uno de los Magistrados que lo integraron</u>, por lo que no se actualiza la causal de inejercibilidad del amparo.</p> <p>En esas condiciones, en la especie, la causal de improcedencia invocada por el juzgador no deriva de lo manifestado en la propia demanda o de las pruebas que se adjuntan a ella, sino del estudio e interpretación que llevó a cabo de la naturaleza del acto reclamado; por lo que el motivo de improcedencia no es manifiesto e indudable, ya que no es evidente, claro y fehaciente, toda vez que para determinar su actualización, se requirió de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva; consecuentemente los motivos de improcedencia aludidos no reúnen los requisitos formales necesarios que justifiquen el desechamiento de la demanda desde su inicio.</p>
---------------------------------	--

	Al considerar <b>fundado</b> el agravio que se analiza resolvió revocar el auto recurrido para que, de no haber diverso motivo de improcedencia, se admita a trámite la demanda de amparo a fin de que se estudie debidamente la cuestión planteada, sin perjuicio de sobreseer en el juicio si el estudio de la sentencia dictada así lo impone legalmente.
<b>Tesis</b>	<b>No se emitió tesis.</b>

<b>2.</b>	<b>Amparo en revisión *****</b>
<b>Órgano:</b>	<b>Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito</b>
<b>Hechos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promovió demanda de amparo indirecto, en contra del Tribunal Electoral Local y otra autoridad, en donde reclamó a la primera, la falta de cumplimiento a la resolución que ordenaba cubrir la totalidad de la prestación de haber de retiro que le correspondía como haber de retiro, por haber fungido como Magistrado numerario de esa institución electoral, dicha demanda fue admitida por una parte y desechada en relación al Congreso del Estado de Colima.</li> <li>• Los autos se enviaron al Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región con residencia en Acaapulco de Juárez, Guerrero, quien dictó resolución en la que sobreseyó en el juicio de amparo.</li> <li>• El quejoso interpuso recurso de revisión mismo que el Tribunal Colegiado admitió, dio vista a la parte quejosa para que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la actualización de una causa de improcedencia en el juicio de amparo.</li> </ul>
<b>Criterio:</b>	"Resulta innecesario emprender el estudio de las consideraciones que rigen el fallo impugnado y de los agravios que expresa la parte inconforme en su contra, ya que este Tribunal Colegiado advierte que en el caso se actualiza una causa de improcedencia, cuestión que al ser de orden público debe examinarse de oficio, de conformidad con el artículo 62 de la Ley de Amparo, y los criterios 2a./J. 30/97 y P./J. 122/99 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aplicables en lo conducente, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los siguientes: 'REVISIÓN. ESTUDIO OFICIOSO DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA NO EXAMINADAS

POR EL JUZGADOR DE PRIMER GRADO.' 'IMPROCEDENCIA. ESTUDIO OFICIOSO EN EL RECURSO DE REVISIÓN DE MOTIVOS DIVERSOS A LOS ANALIZADOS EN LA SENTENCIA COMBATIDA.'

"En el caso de la demanda de amparo que dio origen al juicio \*\*\*\*\* y su ampliación, se colige que el origen de los actos reclamados por \*\*\*\*\* , es la falta de cumplimiento de la resolución de **seis de mayo de dos mil trece**, en la que el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima, autoriza se entregue al quejoso cierta cantidad de dinero por concepto de haber de retiro en la función que realizó como Magistrado numerario de dicho tribunal.

"En efecto, aunque la parte quejosa señala diversas autoridades responsables y los actos que a cada una de ellas se reclama, este Tribunal Colegiado advierte que del examen integral de la demanda de amparo y del pliego de agravios expresados, que la materia de la controversia versa sobre la omisión de ejecutar la resolución citada quedando involucradas autoridades de diversos poderes públicos estatales.

"...

"En congruencia con las precisiones efectuadas debe decirse que los actos reclamados dimanen de un órgano **formalmente electoral**, aunque el haber de retiro atañe **una remuneración** que otorgó dicha autoridad electoral con fundamento en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Esto significa que la naturaleza de la autoridad que autorizó el haber de retiro para el quejoso, ha decidido sobre una remuneración dada con motivo de su situación de retiro e invoca como fundamento la disposición constitucional que estima resulta aplicable para normar su decisión.

"En congruencia con lo anterior, se colige que se trata de la falta de cumplimiento de una resolución pronunciada por una autoridad que formalmente es una autoridad electoral, y que su decisión incide en la naturaleza de una remuneración consistente en un haber de retiro otorgada al ahora quejoso recurrente, es decir, el contenido material de dicha resolución versa sobre un derecho político del quejoso.

"Así, por tratarse de actos cuya naturaleza no puede ser sometida al escrutinio constitucional, por dimanar precisamente de una autoridad formalmente electoral, ello conduce a estimar que en la especie se configura la causa de improcedencia

constitucional en el juicio de amparo, de acuerdo con los artículos 41, fracción VI, 99, fracción V, en relación con los diversos 103 y 107 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"En efecto, de la resolución en comento se advierte que el Pleno del Tribunal Electoral de Colima autorizó se realice un pago –por concepto de haber de retiro– a favor de \*\*\*\*\* , ex Magistrado de dicho tribunal con motivo de ese cargo en calidad de Magistrado numerario del dieciséis de diciembre de dos mil cuatro al trece de febrero de dos mil trece, considerando la suma correspondiente a tres meses de salario, más treinta días por cada año de servicio prestado.

"Decisión que tomó dicho tribunal en el ejercicio de la autonomía orgánica, normativa, funcional y administrativa que al propio órgano jurisdiccional especializado le confieren los artículos 86 Bis de la Constitución Política del Estado de Colima, y el diverso 116, fracción III, constitucional.

"El referido Pleno del Tribunal Electoral consideró que atendiendo al principio pro persona derivado del numeral 1o. de la Carta Magna y a la interpretación que sobre el tema emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (**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**), era necesario dar certidumbre económica respecto al haber del retiro de quienes fungieron en el cargo de Magistrados –frente a la imposibilidad de concederles estabilidad laboral o permanencia–, por lo cual, autorizó el pago de ese concepto al ahora quejoso y, a fin de estar en posibilidad de cubrirlo, acordó solicitar al Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Administración la ampliación del presupuesto de egresos dos mil trece, respecto del propio Tribunal Electoral del Estado.

"Bajo esa perspectiva, a juicio de este tribunal revisor se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, que dispone:

"...

"La causa de improcedencia prevista en esa porción normativa es de textura abierta en tanto que no establece un motivo concreto y por ello requiere complementarse con otra norma jurídica o, en su caso, con la jurisprudencia del Pleno, de las

Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

"En ese sentido, es pertinente destacar que los artículos 41, fracción VI, primer párrafo, 99, fracción V, 103 y 107, primer párrafo, de la Constitución Federal, establecen:

"...

"La interpretación sistemática de dichos preceptos constitucionales lleva a concluir que las controversias que surjan entre autoridades y gobernados pueden ser impugnadas mediante el juicio de amparo, ya sea directo o indirecto, pero cuando la litis verse sobre la falta de cumplimiento de una resolución emitida por una autoridad en materia electoral, aunque se refiera a una prestación que materialmente atañe a una remuneración de un ex Magistrado en ese ramo, corresponde a un tribunal especializado dirimir las controversias que sobre el particular se susciten mediante el juicio que prevé la ley que reglamenta los artículos 41, fracción VI, primer párrafo, y 99, fracción V, constitucionales, por tratarse, se insiste, de una jurisdicción especializada que excluye a la jurisdicción del amparo indirecto.

"En ese contexto, queda claro que el Constituyente Permanente externó su voluntad para que las controversias en materia electoral se ventilen precisamente, ante un Tribunal Electoral, con lo cual excluye de su conocimiento a los Jueces de amparo.

"En el caso, se estima que el acto reclamado de origen dimana de una autoridad formalmente electoral, porque fue emitida por el Pleno del Máximo Órgano en Materia Electoral del Estado en el ejercicio de autonomía orgánica, normativa y administrativa, de acuerdo a lo previsto en el artículo 86 Bis de la Constitución Local y, por otra, debe considerarse, como se indicó, que el haber del retiro forma parte del estatus inherente al cargo que ejerció como Magistrado Electoral.

"De consiguiente, el haber de retiro se otorgó con motivo de las funciones que desempeñaba el quejoso como Magistrado Electoral, lo que conduce a establecer que el acto impugnado fue pronunciado por una autoridad electoral, y que por su naturaleza se trata de una percepción –haber de retiro– otorgada con motivo del cargo de Magistrado que ejercía el quejoso en dicho Tribunal Electoral, de ahí que el juicio de amparo resulte improcedente, atento a lo previsto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

	<p>"Esta decisión se sustenta en que la falta de cumplimiento de un acto de un Tribunal Electoral no debe ser revisado por el Poder Judicial de la Federación, en el juicio de amparo indirecto, y esa misma suerte deben seguir los otros actos atribuidos a las restantes autoridades responsables, debido a que por diseño constitucional, todo lo que versa sobre la materia electoral y las prestaciones de un Magistrado en ese ramo configura un derecho político, cuestiones que quedaron excluidas del juicio de amparo, conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del invocado artículo 107, y tal exclusión impide que se examine incluso la falta de pago de la prestación que se constituye en una remuneración de un Magistrado Electoral.</p> <p>"Ciertamente, en el marco de competencia que deriva del citado artículo 107, primer párrafo, constitucional, quedó excluida la revisión atinente a la falta de cumplimiento de cualesquier acto, de los tribunales electorales, y los que deriven de esa propia omisión atribuidos a otras autoridades estatales, porque guardan una relación estrecha entre sí.</p> <p>"De ahí deriva que el tribunal de amparo observando el marco de su respectiva competencia y la regulación procesal correspondiente establecida en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, no debe examinar la omisión atribuida al Tribunal Electoral del Estado, porque no se llena ese presupuesto formal y material de admisibilidad, por estar en presencia de una causa de improcedencia de rango constitucional, de acuerdo con la interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales invocadas.</p> <p>"En ese orden de ideas, dado que el acto reclamado proviene de un Tribunal electoral, lo procedente es <b>sobreseer</b> en el juicio en términos del numeral 63, fracción V, de la Ley de Amparo.</p> <p>"En congruencia con lo anterior, los restantes actos de autoridad atribuidos a las otras autoridades responsables, que inciden propiamente en el otorgamiento de ese haber de retiro, deben seguir la misma suerte que el acto que les dio origen, pues no podrían separarse y ser estudiados de manera independiente.</p> <p>"En esas condiciones, aunque por diversos motivos a los expresados por la Jueza de Distrito en la sentencia impugnada, debe confirmarse esa decisión y sobreseer en el presente juicio constitucional. ..."</p>
<b>Criterio medular:</b>	El Tribunal Colegiado advirtió que en el caso se actualizaba una causa de improcedencia.

El origen de los actos reclamados es la falta de cumplimiento de la resolución de seis de mayo de dos mil trece, en la que el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Colima, autorizó que se le entregara al quejoso cierta cantidad de dinero por concepto de haber de retiro en la función que realizó como Magistrado numerario de dicho tribunal.

Los actos reclamados derivan de un órgano formalmente electoral y, aunque el haber de retiro atañe a una remuneración que otorgó dicha autoridad electoral con fundamento en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, esto no significa que la naturaleza de la autoridad que autorizó el haber de retiro para el quejoso ha decidido sobre una remuneración dada con motivo de su situación de retiro e invoca como fundamento la disposición constitucional que estima resulta aplicable.

Por tratarse de actos cuya naturaleza no puede ser sometida al escrutinio constitucional, porque dimanar de una autoridad formalmente electoral, se estima que se configura la causa de improcedencia constitucional en el juicio de amparo de acuerdo con los artículos 41, fracción VI, y, 99, fracción V en relación con los diversos 103 y 107 constitucionales.

El Pleno del Tribunal Electoral de Colima autorizó se realice un pago –por concepto de haber de retiro– a favor del ex Magistrado de dicho tribunal con motivo de ese cargo en calidad de Magistrado numerario del dieciséis de diciembre de dos mil cuatro al trece de febrero de dos mil trece, considerando la suma correspondiente a tres meses de salario, más treinta días por cada año de servicio prestado.

El tribunal consideró que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo.

Concluyó que, las controversias que surjan entre autoridades y gobernados pueden ser impugnadas mediante el juicio de amparo, ya sea directo o indirecto, pero cuando la litis verse sobre la falta de cumplimiento de una resolución emitida por una autoridad en materia electoral, aunque se refiera a una prestación que materialmente atañe a una remuneración de un ex Magistrado en ese ramo, corresponde a un tribunal especializado dirimir las controversias que sobre el particular se susciten mediante el juicio que prevé la ley que reglamenta los artículos 41, fracción VI, primer párrafo y 99, fracción V, constitucionales por tratarse de una jurisdicción especializada que excluye a la de amparo indirecto.

	El acto reclamado de origen dimana de una autoridad formalmente electoral, porque fue emitida por el Pleno del Máximo Órgano en Materia Electoral del Estado en el ejercicio de autonomía orgánica, normativa y administrativa de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 BIS de la Constitución Local y, por otra, debe considerarse que el haber de retiro forma parte del estatus inherente al cargo que ejerció como Magistrado Electoral.
<b>Tesis:</b>	<b>No se emitió tesis.</b>

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha estimado que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

a) 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; y,

b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

La finalidad de dicha determinación, es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura jurídica de la contradicción de tesis. Sirve de apoyo a lo expuesto la tesis de jurisprudencia P/J. 72/2010 y la tesis aislada, P. XLVII/2009, cuyos rubros y textos son los siguientes:

"Época: Novena Época

"Registro digital: 164120

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXXII, agosto de 2010

"Materia común

"Tesis: P/J. 72/2010

"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Con- stitución 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, independien- temente 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 oca- siones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, general- mente 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: 'CONTRADIC- CIÓN 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 'diferen- cias' 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 requi- sito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos clara- mente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradic- ción 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."

"Época: Novena Época

"Registro digital: 166996

"Instancia: Pleno

"Tesis: Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXX, julio de 2009

"Materia común

"Tesis: P. XLVII/2009

"Página: 67

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjektivas desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímbricas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre

el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

De conformidad con los criterios transcritos, para que exista contradicción de tesis no es necesario que coincidan las cuestiones fácticas analizadas por los órganos jurisdiccionales terminales, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas.

Del análisis de las ejecutorias en contradicción, se advierte que: el **Quinto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\* , determinó que **cuando el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, emita resoluciones en materia que no corresponde a la propiamente electoral, como son las relativas a la respuesta a peticiones de los Magistrados que lo integraron en relación con su haber de retiro, no opera la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XV, de la Ley de Amparo, lo que implica que el amparo que se promueva en contra de esas específicas resoluciones, sí es procedente.**

En adición, estableció que la determinación que constituye el acto reclamado fue emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, pero no en materia política electoral, pues no resuelve sobre las impugnaciones de las elecciones locales respecto de los cargos de elección popular, de los procesos de plebiscito y referéndum, así como la determinación e imposición de sanciones por faltas o delitos de naturaleza electoral, sino que la determinación controvertida la emitió dicha autoridad, pero actuando en su carácter de ente público autónomo, en respuesta a la petición de uno de los Magistrados que integraron ese tribunal, en relación con su haber de retiro y pago de demás emolumentos.

Por su parte, el **Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito**, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* , señaló **que los actos reclamados dimanen de un órgano formalmente electoral, aunque el haber de retiro atañe una remuneración que otorgó dicha autoridad electoral con fundamento en el artículo 116, fracción III constitucional. Por tanto, al tratarse de la falta de cumplimiento de una resolución pronunciada por una autoridad que formalmente es una autoridad electoral, conduce a estimar que se configura la causa de improcedencia constitucional en el juicio de amparo, de acuerdo con los artículos 61, fracción XXIII, de la ley de la materia; y, 41, fracción VI, 99, fracción V, en relación con los diversos 103 y 107 constitucionales.**

De lo antepuesto se advierte que, existe una diferencia sustancial entre los criterios, pues el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, refiere que no opera una causa de improcedencia prevista en el artículo 61 de la Ley de Amparo, cuando se trate de la petición de un Magistrado respecto del haber de retiro y pago de emolumentos derivados de su nombramiento de Magistrado, ya que no corresponde a la materia propiamente electoral, lo que implica que el amparo que se promueva en contra de dichas resoluciones sí es procedente; mientras que, el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, determinó que cuando la litis verse sobre la falta de cumplimiento de una resolución emitida por una autoridad en materia electoral, aunque se refiera a una prestación que materialmente atañe a una remuneración de un ex Magistrado de ese ramo, corresponde a un tribunal especializado dirimir tales controversias.

Cabe destacar que si bien el Quinto Tribunal Colegiado contendiente, sostuvo que no se actualizaba la causa de improcedencia señalada y que, por ello, no era notoria y manifiesta para efecto del desechamiento del Plano; lo cierto es que, conforme a los criterios de jurisprudencia de este Tribunal Pleno, antes precisados, se considera que existiendo un punto específico de análisis de dicho tribunal que se contrapone con el de su contendiente, la contradicción es existente y debe resolverse para brindar certeza y seguridad jurídica.

Así, del examen de los criterios mencionados, sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte la existencia del punto de contradicción a dilucidar, consistente en, determinar si se actualizan o no las causas de improcedencia previstas en el artículo 61, fracciones XV y XXIII, de la Ley de Amparo, cuando se trate de asuntos en los que se impugnen resoluciones emitidas por un Tribunal Electoral Local relativos al haber de retiro de los Magistrados de los Tribunales Electorales Locales.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Del contenido del apartado anterior se afirma que, la contradicción de tesis es existente, así lo que se debe de dilucidar es si se actualizan o no las causas de improcedencia previstas en el artículo 61, fracciones XV y XXIII, de la Ley de Amparo, cuando se trate de asuntos en los que se impugnen resoluciones emitidas por un Tribunal Electoral Local relativos al haber de retiro de los Magistrados de los Tribunales Electorales Locales.

En principio debe destacarse que el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, con residencia en Colima, consideró que en el caso se actualizaba la prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, en

razón que se trataba de actos cuya naturaleza no podía ser sometida al escrutinio constitucional, **por dimanar precisamente de una autoridad formalmente electoral**, cuya jurisdicción especializada excluía a la jurisdicción del amparo, apoyando esa decisión además, en los artículos 41, fracción VI, 99, fracción V, en relación con los diversos 103 y 107 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora, los artículos señalados, en lo conducente establecen:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

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

"...

"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. ..."

"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.

"...

"Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

"...

"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; ..."

"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

"II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, y

"III. Por normas generales o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal. ..."

"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: ..."

#### Ley de Amparo:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta ley."

No obstante, tal determinación se considera errónea, pues en la Ley de Amparo y, en el propio artículo 61 invocado por el citado Tribunal Colegiado, existe una causa de improcedencia expreso respecto de la materia electoral, de manera que, no se puede considerar que debe existir alguna otra que

podría ser más amplia que la ya existente, pues al ser las causas de improcedencia obstáculos para el estudio de fondo su actualización debe ser estricta y no pretender que con la fracción XXIII transcrita, se facultó al juzgador a ampliar las hipótesis existentes en el propio artículo 61 de la Ley de Amparo, sino por el contrario, dicha fracción sólo posibilita la actuación del juzgador en casos no previstos en dicho artículo y cuya actualización se advierta de manera clara de algún precepto de la Constitución Federal o de un precepto distinto del 61, de la propia Ley de Amparo, lo que en el caso no ocurre.

En efecto, la invocación por parte del Tribunal Colegiado de los artículos 41, fracción VI, 99, fracción V, en relación con los diversos 103 y 107, de la Constitución Federal, fue con el objeto de sostener que de tales preceptos se desprende que el juicio de amparo no es procedente contra resoluciones de **una autoridad formalmente electoral**; sin embargo, como se dijo, el propio artículo 61 de la Ley de Amparo, ya prevé una causa de improcedencia en tratándose de la materia electoral, la cual se contiene en la fracción XV y, que a la letra indica:

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XV. Contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral."

Así, en todo caso, el Tribunal Colegiado debió determinar que se actualizaba dicha causa de improcedencia, que contiene justo el supuesto que pretendía señalar y que además, es acorde con los preceptos constitucionales que señaló el tribunal, dado que precisamente por la especialización de la materia electoral a la que se refieren, es que se instituye la causa de improcedencia transcrita anteriormente.

No obstante ello, en el caso, este Tribunal Pleno considera que tampoco se actualiza en el supuesto analizado, la causa de improcedencia contenida en fracción XV en comento, pues expresamente establece que será improcedente el juicio de amparo *contra las resoluciones en "materia electoral"*; sin embargo, es evidente que la cuestión relativa al haber de retiro de los Magistrados de los Tribunales Electorales, no se refiere a la materia electoral.

En efecto, este tribunal en diversas ocasiones ha tenido oportunidad de establecer qué debe entenderse por materia electoral, para efectos de la

procedencia de diversos medios de control constitucional, destacando el criterio establecido por este Tribunal Pleno, al resolver el amparo en revisión 743/2005,<sup>4</sup> en el que se sostuvo que:

El juicio de amparo es una garantía constitucional procesal que tiene por objeto la protección o salvaguarda de los derechos fundamentales de los individuos, frente a los actos de autoridad o las leyes y, en ese tenor analizó la causa de improcedencia que ahora nos ocupa, relativa a que el juicio de amparo será improcedente en contra de resoluciones o *declaraciones de organismos* y autoridades en materia electoral (establecida en el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo abrogada).

Así, después de señalar diversas tesis emitidas por este Alto Tribunal al respecto, sostuvo que del análisis sistemático de los artículos 94, 99, 103 y 105, fracción II, de la Constitución Federal, se tiene un sistema integral de defensa, que permite por un lado, impugnar vía acción de inconstitucionalidad leyes electorales, en cuanto se refiere precisamente a lo que atañe exclusivamente a dicha materia; por otro, combatir los actos o resoluciones en materia electoral, entre ellos, los que vulneren el derecho político de los ciudadanos de ser votado; pero también existe en armonía con aquellos medios de control constitucional, el juicio de amparo, a fin de combatir cualquier ley que, aun cuando su denominación o contenido sea esencialmente electoral, una de sus disposiciones pudiera vulnerar alguna garantía individual y, por ende, el objeto de examen sea sólo ese aspecto.

Lo que se dijo, **no se traduce en que se reste o afecte la competencia del Tribunal Electoral, como Órgano Judicial Federal Especializado en Materia Electoral, sino que se trata de medios de control con una tutela diversa que se armoniza y, por consiguiente, no serán objeto de impugnación las disposiciones que atañen al ejercicio de derechos políticos o a la materia electoral, como son por ejemplo las cuestiones relativas a la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación, etcétera; la normatividad sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral, o bien, del proceso electoral (distribución, integración y ubicación de casillas, medios de impugnación, etcétera), respecto de los cuales, se reitera, el**

---

<sup>4</sup> Resuelto el 8 y 6 de agosto de 2005.

**órgano reformador de la Constitución estableció los medios de control constitucional para su impugnación y los sujetos legitimados para promoverlos.**

De las anteriores consideraciones derivó la siguiente tesis de este Tribunal Pleno:

- "Novena Época
- "Registro digital: 173446
- "Instancia: Pleno
- "Tesis: aislada
- "Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
- "Tomo XXV, enero de 2007
- "Materia constitucional
- "Tesis: P. I/2007
- "Página: 105

"SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL.—De los artículos 94, 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, a fin de contar con los mecanismos necesarios para que las leyes y actos en esa materia estuvieran sujetos a control constitucional, haciendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, conforme a la Constitución Federal, existe un sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad y, por otro, actos o resoluciones en materia electoral. **Dichos medios se armonizan con el juicio de amparo**, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales frente a leyes o actos de la autoridad, mediante el cual podrán combatirse leyes que, aun cuando su denominación sea esencialmente electoral, pudiesen vulnerar algún derecho fundamental, debiendo comprenderse en la materia de estudio sólo ese aspecto, es decir, con la promoción del amparo **no podrán impugnarse disposiciones que atañan estrictamente a la materia electoral**, o bien al ejercicio de derechos políticos cuando éstos incidan sobre el proceso electoral, pues de acuerdo con el mencionado sistema, dicho examen corresponde realizarse únicamente a través de los medios expresamente indicados en la Ley Fundamental para tal efecto." (Amparo en revisión 743/2005. Jorge Castañeda Gutman. 8 y 16 de agosto de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y

Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.)

Criterio que, es acorde con la jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte, reflejado en las siguientes tesis:

"Novena Época

"Registro digital: 194155

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo IX, abril de 1999

"Materia constitucional

"Tesis: P./J. 25/99

"Página: 255

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.—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 redistritación, 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."**

"Novena Época

"Registro digital: 170703

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XXVI, diciembre de 2007

"Materia constitucional

"Tesis: P./J. 125/2007

"Página: 1280

"MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.—Para determinar cuándo la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene competencia para resolver una controversia por no inscribirse ésta en la 'materia electoral' excluida por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar sucesivamente los siguientes criterios: 1) es necesario cerciorarse que en la demanda no se impugnen 'leyes electorales' —normas generales en materia electoral—, porque la única vía para analizar su constitucionalidad es la acción de inconstitucionalidad; 2) debe comprobarse que no se combaten actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano; 3) debe satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de su Artículo 105 establecen para que se surta la competencia del Máximo Tribunal del País —en particular, que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional—. Así, la extensión de la 'materia electoral' en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitu-

cionalmente relevantes, **se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo**, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral 'directa' y la 'indirecta', siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda –indirecta–, debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales."

En ese sentido, al tratarse de conflictos que no son en estricto sentido en materia electoral, el reclamo relativo al haber de retiro de los Magistrados de los Tribunales Electorales, en los que se alega violación de derechos humanos, es evidente que no se actualiza la causa de improcedencia señalada.

Cabe precisar que, si bien la evolución de la concepción de los medios de impugnación en materia electoral ha dado pie a que, en innumerables asuntos, su materia de estudio sea también la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos **en materia político electoral**,<sup>5</sup> y que por ello

---

<sup>5</sup> Como ejemplo del análisis y protección de derechos fundamentales en materia electoral, pueden citarse las siguientes tesis emitidas por la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en distintos medios de impugnación:

Quinta Época. Registro digital: 1831. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, TEPJF. Localización: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 53 y 54. Materia Electoral, tesis: I/2016, página 53. "ACCESO A LA JUSTICIA. LA EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA SE CUMPLE MEDIANTE EL ANÁLISIS PRIORITARIO DE ARGUMENTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. De la interpretación sistemática de los artículos 10. y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 8 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende que tanto en el orden jurídico nacional como en el internacional, el reconocimiento del acceso a la justicia, como parte del derecho a la tutela judicial efectiva, implica el cumplimiento de la finalidad de los recursos o medios de defensa que radica en el grado de protección y resolución eficaz de los intereses que están en disputa, los cuales deben ponderarse o equilibrarse en cada caso. En ese sentido, el órgano decisor, al emitir resolución, debe atender el contexto en que se desenvuelve la controversia y darle prioridad a los argumentos relacionados con violaciones a derechos humanos cuando su estudio conceda el mayor beneficio al justiciable, llevando a cabo la adopción de las providencias y actuaciones necesarias que se orienten a prevenir que la conculcación se torne irreparable, ya que la efectiva materialización de esos derechos es lo que determina la eficacia de los recursos o medios de defensa a través de los cuales se solicita su tutela.

no puede en este momento realizarse una división tajante entre tales medios y el juicio de amparo en cuanto a la protección de derechos fundamentales; lo cierto es que, la diferencia toral sigue siendo que tales derechos se refieran o no **de manera frontal a la materia electoral o bien al ejercicio de derechos políticos cuando éstos incidan sobre el proceso electoral**, pues —como lo señaló el Tribunal Pleno— dicho examen corresponde realizarse

---

"Recurso de reconsideración. SUP-REC-64/2015.—Recurrente: Blanca Patricia Gándara Pech.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal.—20 de mayo de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: Constancio Carrasco Daza.—Secretario: Jorge Emilio Sánchez Cordero Grossmann."

Quinta Época. Registro digital: 1981. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, TEPJF. Localización: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 69 y 70. Materia Electoral, tesis: XLIV/2016, página 69. "COMUNIDADES INDÍGENAS. LA VALIDEZ DE SUS PROCESOS ELECTIVOS NO ESTÁ CONDICIONADA A LA CONVOCATORIA DEL CONGRESO LOCAL. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 4, 5, 8, 12, 33, 40 y, 43, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, Apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3, 4, y 5, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 16, 25 y 59, fracción XXVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 83, 86, 255, 267 y 268, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, se advierte, por una parte, que es facultad del Congreso local expedir el decreto para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana convoque a elecciones de los integrantes de los Ayuntamientos, la cual se circunscribe a los procedimientos electorales en los que participan los partidos políticos, en tanto que, por otra parte, el legislador ordinario estableció diversos principios básicos, normas, medidas y procedimientos que buscan asegurar la protección y respeto de derechos de las comunidades indígenas. En ese sentido la validez de los procesos electivos de las comunidades indígenas, realizados de conformidad con sus sistemas normativos internos, no se encuentra condicionada a la convocatoria que emita el Congreso Local, pues de lo contrario, se pondrían en riesgo sus derechos fundamentales de libre determinación, autonomía y regulación, para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"Recurso de reconsideración. SUP-REC-131/2015.—Recurrentes: Francisco Vásquez Albino y otros.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.—25 de noviembre de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López, en cuya ausencia hizo suyo el proyecto el Magistrado Presidente Constancio Carrasco Daza.—Ausentes: Salvador Olimpo Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Edly Margarita Flores Obregón y Mario León Zaldivar Arrieta."

Quinta Época. Registro digital: 1983. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, TEPJF. Localización: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 73 y 74. Materia Electoral, tesis XLVI/2016, página 73. "CONSULTA PARA EL CAMBIO DE RÉGIMEN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PUEDA AFECTAR EL SISTEMA NORMATIVO INTERNO, ASÍ COMO LOS DERECHOS DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 6 y 8, del Convenio 169 de la Organización

únicamente a través de los medios expresamente indicados en la Ley Fundamental para tal efecto.

Así, como se sostuvo en el precedente en cita, la procedencia del juicio de amparo contra actos que no incidan directamente en los procesos electo-

---

Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la consulta es una institución para la protección del ejercicio del derecho sustantivo de los pueblos indígenas a su autodeterminación y un medio para garantizar su observancia. Por lo tanto, resulta improcedente la consulta con la cual se genere la posibilidad inminente de cambiar el sistema normativo interno de elección de autoridades de un Municipio previamente adoptado por la comunidad, por un sistema de partidos políticos, aun cuando los solicitantes superan en proporción considerable a los habitantes de la comunidad indígena, porque ello entrañaría una regresión en el sistema consuetudinario definido con antelación y el desconocimiento del principio de progresividad en la interpretación de los derechos humanos, así como la afectación de los derechos a la libre determinación y autonomía de los cuales gozan las comunidades indígenas." Juicio electoral. SUP-JE-124/2015 y acumulados.—Actores: Galdino Federico Reyes García y otros.—Autoridad responsable: Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, ahora Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca.—27 de enero de 2016.—Mayoría de cuatro votos, con el voto concurrente de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.—Engrose: Manuel González Oropeza.—Disidente: Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López.—Secretarios: Carmelo Maldonado Hernández, Omar Oliver Cervantes y Juan Guillermo Casillas Guevara." Quinta Época. Registro digital: 2002. Tesis aislada. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, TEPJF, año 9, número 18, 2016, páginas 77 y 78, tesis LVI/2016, página 77. "DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO. De la interpretación sistemática y funcional del artículo 1o., 17, 99, párrafo octavo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en correlación a lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o inconvencionalidad de una norma en materia electoral no necesariamente se limitan a las partes que intervinieron en el proceso judicial respectivo, pues si bien, en términos generales, las determinaciones por las que se declare dicha inconstitucionalidad o inconvencionalidad se diferencian en función de las personas sobre las cuales trascienden sus efectos, atendiendo al grado de vinculación respecto de las partes en el proceso, esto es, entre partes (*inter partes*), o bien con efectos generales (*erga omnes*), existen determinados casos en los que dichos efectos pueden trascender a la esfera de derechos de una persona o grupo de personas que, no habiendo sido parte formal en ese procedimiento, se encuentren en una misma situación jurídica y fáctica respecto del hecho generador de la vulneración alegada, a fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de certeza en el proceso electoral. Para ello, deberán de cumplirse los siguientes requisitos: i) que se trate de personas en la misma situación jurídica; ii) que exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución Federal o Tratados Internacionales; iii) que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada, y iv) que exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la inaplicación de la norma electoral inconstitucional o inconvencional." Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1191/2016.—Actor: Ricardo Jiménez Hernández.—Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Puebla.—30 de marzo de 2016.—Unanimidad de votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretarios: Andrea J. Pérez García y Mauricio I. Del Toro Huerta."

rales, **no se traduce en que se reste o afecte la competencia del Tribunal Electoral, como Órgano Judicial Federal Especializado en Materia Electoral, sino que se trata de medios de control con una tutela diversa que se armoniza.**

---

Quinta Época. Registro digital: 2009. Tesis aislada. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, TEPJF, año 9, número 18, 2016, páginas 117 y 118, tesis LXIII/2016. "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL. De una interpretación pro persona, sistemática, funcional y evolutiva de lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 114, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo; del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como de lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales; y del Protocolo de San Salvador, en conjunción con los artículos 3o. y 4o. de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 6, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se desprende que, dado los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, el derecho al autogobierno y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas no puede concretarse, a menos que cuenten con los derechos mínimos para la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural, en un marco de pleno respeto a los derechos humanos y, destacadamente, la dignidad e integridad de las mujeres indígenas." Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1865/2015.—Actores: Jesús Salvador González y otro.—Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de Ocampo.—18 de mayo de 2016.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Ausente: Pedro Esteban Penagos López.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Javier Miguel Ortiz Flores y Mauricio I. Del Toro Huerta."

Quinta Época. Registro digital: 2011. Tesis aislada. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, TEPJF, año 9, número 18, 2016, páginas 119, 120 y 121, tesis LXVI/2016. "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN. De una interpretación pro persona, sistemática, funcional y evolutiva de lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 20 y 23, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 7, párrafo 1, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 114, tercer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo; y 91, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, y atendiendo a los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, se desprende que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas al autogobierno, reconocido constitucionalmente, consistente en determinar su condición política y perseguir libremente su desarrollo integral, incluye, entre otros aspectos, la transferencia de responsabilidades, a través de sus autoridades tradicionales o reconocidas, en relación con el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculada con el de participación

Por lo que, como excepción a la regla general, tratándose de actos diversos que no correspondan a la materia propiamente electoral, como es el haber de retiro de los Magistrados integrantes de los tribunales electorales estatales, entonces, **no opera la causa de improcedencia prevista en el**

---

política efectiva y la administración directa de los recursos que le corresponden, pues dichos derechos humanos únicamente pueden concretarse al contar con un mínimo de derechos necesarios para garantizar la existencia, dignidad, bienestar de sus integrantes y desarrollo integral, así como su identidad cultural. En este sentido, las autoridades municipales deberán determinar equitativamente, en el contexto de la legislación estatal aplicable, los recursos que le corresponde a una comunidad indígena, respecto del resto del Municipio. "Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1865/2015.—Actores: Jesús Salvador González y otro.—Autoridad responsable: Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán de Ocampo.—18 de mayo de 2016.—Mayoría de cuatro votos.—Ponente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Ausente: Pedro Esteban Penagos López.—Disidente: Flavio Galván Rivera.—Secretarios: Javier Miguel Ortiz Flores y Mauricio I. Del Toro Huerta."

Quinta Época. Registro digital: 2024. Tesis aislada. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, páginas 61 y 62, tesis LXXVIII/2016. "PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o., 4o. y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 3, 25 y 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 23 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3 y 7, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; I, II y III, de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 4, inciso j), y 5, de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; y 232, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que las reglas para instrumentalizar la paridad establecidas normativa y jurisprudencialmente deben respetarse inclusive iniciadas las campañas electorales a fin de evitar afectaciones a los derechos de las mujeres y del electorado, fundamentalmente cuando la inobservancia del principio de paridad se deba al indebido actuar de los partidos políticos y de las autoridades electorales. Lo anterior es así, toda vez que el hecho de que las campañas estén en curso, no puede considerarse como un criterio determinante para dejar de aplicar el principio constitucional de paridad, pues ello implicaría permitir un periodo en el que puedan cometerse violaciones a la paridad sin consecuencias jurídicas, aduciendo un argumento estrictamente fáctico –y eventualmente atribuible a las autoridades y los partidos– como lo avanzado de las campañas electorales. Así pues, la certeza en el proceso electoral incluye un elemento fundamental consistente en que los órganos garantes de la constitucionalidad y convencionalidad de los actos jurídicos que tengan lugar en el marco de un proceso electoral, actúen debidamente ante el incumplimiento del referido principio constitucional." Recurso de reconsideración. SUP-REC-294/2015.—Recurrente: Movimiento Ciudadano.—Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.—8 de julio de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Secretarios: Marcela Talamas Salazar, Andrés Carlos Vázquez Murillo, Arturo Guerrero Zazueta y Enrique Figueroa Ávila."

Quinta Época. Registro digital: 2027. Tesis aislada. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, páginas 71 y 72, tesis LXXXI/2016. "VISITA DE VERIFICACIÓN EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. REQUISITOS

## **artículo 61, fracción XV, de la Ley de Amparo, lo que implica que el amparo que se promueva en contra de esas resoluciones, sí es procedente.**

Se afirma lo anterior, en razón que como se dijo, aun y cuando se trata de asuntos en los que se impugnan actos emitidos por un Tribunal Electoral Local, lo cierto es que, no se está ante una cuestión de materia estrictamente

---

PARA SU AMPLIACIÓN. De lo dispuesto por los artículos 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 192, párrafo 1, inciso g) y 193, párrafo 1, inciso e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que en el caso de las visitas de verificación que se realicen a los partidos políticos la autoridad electoral debe precisar el lugar en que debe llevarse a cabo, con la finalidad de salvaguardar sus derechos a la intimidad y a la inviolabilidad de su domicilio. Sin embargo, si durante el desarrollo de la visita se desprenden elementos objetivos, que hagan presumible la existencia de documentación o propaganda electoral en un domicilio diverso al señalado en la orden inicial, se podrá ampliar la verificación, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: a) hacer constar en el acta respectiva, con precisión y detalle, la forma en que tuvo conocimiento del nuevo domicilio y la existencia de documentación, información o propaganda vinculada con el objeto de la verificación; b) notificar dicha determinación a la persona con quien se entienda la diligencia, a efecto de que pueda imponerse de las razones que sustentan la ampliación de la visita; y c) deberá hacerse del conocimiento del Presidente de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para que una vez enterado del contenido del acta de la visita determine si es procedente su ratificación. Lo anterior, para efecto de evitar la dilación en el ejercicio de la facultad de revisión de la autoridad electoral, que pudiera llevar al ocultamiento o pérdida de información o de la documentación necesaria. "Recurso de apelación. SUP-RAP-725/2015.—Recurrente: MORENA.—Autoridad responsable: Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.—18 de noviembre de 2015.—Unanimidad de votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Ausente: Salvador Olimpo Nava Gomar.—Secretario: Rodrigo Escobar Garduño."

Quinta Época. Registro digital: 2968. Jurisprudencia. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, 2016, páginas 44 y 45, materia electoral, tesis 34/2016. "TERCEROS INTERESADOS. LA PUBLICITACIÓN POR ESTRADOS ES UN INSTRUMENTO VÁLIDO Y RAZONABLE PARA NOTIFICARLES LA INTERPOSICIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 10. y 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 8 y 10, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se advierte que los derechos fundamentales de audiencia y del debido proceso imponen a las autoridades la obligación de oír a las partes, lo que implica, entre otros aspectos, brindarles la posibilidad de participar en el proceso jurisdiccional, mediante el conocimiento oportuno de su inicio. En ese sentido, dado que la intervención de los terceros interesados no puede variar la integración de la litis, pues tiene como finalidad que prevalezca el acto o resolución reclamada, es válido y razonable considerar que la publicitación a través de estrados como lo establece la legislación procesal electoral correspondiente, permite que dichos terceros tengan la posibilidad de comparecer y manifestar lo que a su derecho corresponda, por tanto, es innecesario que su llamamiento a juicio sea de forma personal o que se realice mediante notificación en un domicilio específico."

electoral, en tanto **no se analizará el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de Poder representativo del pueblo, a nivel estatal**; sino a prestaciones de los Magistrados que lo integraron, por lo que no se actualiza la causal de improcedencia en comento.

En mérito de lo hasta aquí expuesto, en el caso debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, la tesis que sustenta este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

JUICIO DE AMPARO. PROCEDE CONTRA LAS RESOLUCIONES PRONUNCIADAS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES EN CONFLICTOS RELATIVOS A LOS HABERES DE RETIRO DE LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRARON, AL NO TRATARSE, EN ESTRICTO SENTIDO, DE LA MATERIA ELECTORAL. La fracción XV del artículo 61 de la Ley de Amparo establece que el juicio constitucional es improcedente contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral; no obstante ello, los reclamos relativos al haber de retiro de los Magistrados integrantes

---

Sexta Época. Registro digital: 2043. Tesis Aislada. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 20, 2017, páginas 29 y 30, materia electoral, tesis VIII/2017. "MEDIDAS CAUTELARES. PROCEDEN CUANDO LA PROPAGANDA DIFUNDIDA PONGA EN RIESGO EL INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. De lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo tercero y 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6, fracción I, en relación con el numeral 2, primer párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; y 471, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que cuando se trata de la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de la adopción de medidas para lograrla, rige el principio del interés superior de éstos, por lo que si en la propaganda política-electoral se recurre a imágenes de personas menores de edad como recurso propagandístico, las autoridades electorales deben implementar medidas encaminadas a la tutela de sus derechos, sin que resulte necesario probar que el acto o conducta genere un daño a los derechos de las personas menores de edad, en tanto que, para efectos de su protección, lejos de exigirse la acreditación de la afectación, basta que su derecho se coloque en una situación de riesgo.

"Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-20/2017.—Recurrente: Partido Revolucionario Institucional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.—28 de febrero de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Indalfer Infante Gonzales.—Secretaría: Marcela Elena Fernández Domínguez.

"Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. SUP-REP-38/2017.—Recurrente: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.—16 de marzo de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.—Secretarios: Nadia Janet Choreño Rodríguez y Pedro Bautista Martínez."

de los Tribunales Electorales locales, en los que se alegan violaciones de derechos humanos, no actualizan esa causa de improcedencia al no tratarse en estricto sentido de la materia electoral y, por ende, contra las resoluciones relativas procede el juicio de amparo, en tanto que los derechos humanos que se aducen violados no se refieren al ejercicio de derechos políticos que incidan sobre el proceso electoral, y aunque se trata de actos emitidos por un Tribunal Electoral local, lo cierto es que la resolución del juicio respectivo no implica el análisis del régimen conforme al cual se logra la selección o el nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de quienes han de fungir como titulares de órganos de poder representativo del pueblo, a nivel estatal, sino prestaciones de los Magistrados que lo integraron, lo que no se traduce en que se reste o afecte la competencia del Tribunal Electoral como órgano judicial especializado en materia electoral, sino que se trata de medios de control con una tutela diversa que se armoniza.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis en los términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente en funciones Luna Ramos, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación del denunciante, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Luna Ramos, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Luna Ramos.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de catorce de enero de dos mil diecinueve, previo aviso.

Dada la ausencia del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, la Ministra Luna Ramos asumió la presidencia del Tribunal Pleno, en su carácter de decana, 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.

La Ministra presidente en funciones Luna Ramos declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P/J. 10/2019 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de abril de 2019 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 65, Tomo I, abril de 2019, página 140.

**PETICIÓN. EL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDE INTERPRETARSE VÁLIDAMENTE Y DE FORMA COMPLEMENTARIA CON EL ARTÍCULO 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PARA EXTRAER DE ÉSTE UN PARÁMETRO MÁXIMO A FIN DE QUE LAS AUTORIDADES ESTATALES, MUNICIPALES Y LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA ATIENDAN AQUEL DERECHO HUMANO.**

**PETICIÓN. LA EMISIÓN DEL ARTÍCULO 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE FIJA EL PLAZO MÁXIMO DE 45 DÍAS HÁBILES PARA QUE LAS AUTORIDADES DE ESE ESTADO, SUS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEN RESPUESTA ESCRITA, FUNDADA Y MOTIVADA A LAS INSTANCIAS QUE LES SEAN ELEVADAS EN EJERCICIO DE AQUEL DERECHO HUMANO, SE SUSTENTA EN FACULTADES DE NATURALEZA COINCIDENTE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 49/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 5 DE NOVIEMBRE DE 2018. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS APARTÁNDOSE DE ALGUNAS CONSIDERACIONES, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS CON RESERVAS, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y JAVIER LAYNEZ POTISEK; VOTARON EN CONTRA ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTES: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y EDUARDO MEDINA MORA I. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HUGO ALBERTO MACÍAS BERAUD.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **cinco de noviembre de dos mil dieciocho**.

**VISTOS**; para resolver los autos del expediente de contradicción de tesis **49/2018**; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Denuncia**. Mediante oficio 40/2018-C, recibido el treinta de enero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Corres-

pondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**, con residencia en Boca del Río, Veracruz, denunciaron la posible contradicción de tesis entre la sustentada por ese órgano jurisdiccional, al resolver el **amparo en revisión \*\*\*\*\* (que dio pie a la tesis aislada VII.1o.A.2 CS (10a.))**, y el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**, con residencia en Xalapa, Veracruz, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* ("revisión administrativa" y no amparo directo, como por error se denunció debido a un dato erróneo de publicación de la tesis relativa), del que derivó la tesis aislada número **VII.2o.C 14 A**.

SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo del Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de ocho de febrero de dos mil dieciocho, se formó el expediente correspondiente, se admitió a trámite con el número **49/2018**, y se consideró que por la materia común implicada en la contradicción, la competencia para conocer del asunto correspondía al Pleno de este Alto Tribunal.

Asimismo, se ordenó que pasaran los autos para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

TERCERO.—**Envío del asunto al Ministro a quien correspondió el turno.** Por acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por integrado el presente asunto, y envió los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a fin de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

CUARTO.—**Dictamen y correcta integración del expediente.** Derivado del estudio de las constancias que obran agregadas al expediente relativo a la contradicción de tesis citada al rubro, se advirtió que la copia certificada de la ejecutoria dictada en el **amparo directo fiscal \*\*\*\*\***, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, remitida a la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para la integración del expediente, **no correspondía a la tesis aislada de ese mismo órgano jurisdiccional que contiene el criterio susceptible de contradicción**, por lo que mediante dictamen de dos de julio de dos mil dieciocho, signado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, se solicitó la intervención de la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte, para requerir la ejecutoria que efectivamente corresponda a la tesis aislada VII.2o.C.14 A., de rubro: "DERECHO DE PETICIÓN. LA FALTA DE RESPUESTA EN EL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS HÁBILES O INCLUSIVE DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO DE GARANTÍAS O SU RE-

VISIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA INDIVIDUAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE)."

Como consecuencia de ello, previas diligencias de indagación correspondientes, en auto de diez de julio de dos mil dieciocho, del Ministro presidente de este Alto Tribunal, se aclaró que el precedente materia de esta contradicción de tesis emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, no es el amparo directo 212/2006, sino el amparo en revisión 212/2006, y se remitió el asunto, ya debidamente integrado a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración del proyecto correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, ya que la **materia del asunto, no es de la competencia exclusiva de alguna de las Salas**, pues atañe a la **propia-mente constitucional, que es común a ambas**.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues en el caso fue realizada por los integrantes del **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos, relativo a la denuncia hecha por uno de los Tribunales Colegiados que sustentó tesis discrepante.

TERCERO.—**Posturas 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, conforme a lo informado en las ejecutorias respectivas, así como las consideraciones y argumentaciones en que se basaron los Tribunales Colegiados de Circuito al emitirlos:

## **I. Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 212/2006.**

### **Demanda de amparo indirecto y su resolución en primera y segunda instancias.**

1. Mediante escrito recibido el siete de febrero de dos mil seis, en el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de México, con residencia en Xalapa de Enríquez, Veracruz, \*\*\*\*\* solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra actos de las siguientes autoridades:

"a) Director de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento, a través de quien resulte ser su representante legal, con domicilio el Alfaro No. 5, zona centro en esta ciudad.

"b) C. Presidente Municipal Constitucional de la ciudad de Xalapa de Equez. (sic), Veracruz, con domicilio conocido en esta ciudad.

"c) C. Presidente del Congreso del Estado de Veracruz, a través de quien resulte ser diputado presidente de la mesa directiva con domicilio conocido en esta ciudad.

"d) Comisión Municipal del Agua y Saneamiento de Xalapa, Veracruz, a través de quien resulte ser su representante legal, con domicilio conocido en Clavijero, dirección comercial. En esta ciudad de Xalapa, Veracruz."

Contra los siguientes actos que estimó violatorios de las garantías que otorgan los artículos 8o., 14 y 16 constitucionales, y que hizo consistir en:

"Bajo protesta de decir verdad, se reclama:

"a) Se reclama de todas las autoridades señaladas anteriormente, la violación al artículo 8o. de la Constitución Federal.

"b) Se reclama de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa de Enríquez, Veracruz.

"c) Se reclama de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa de Enríquez, Veracruz, el allanamiento que hace en mi domicilio particular al permanecer artefactos como son tuberías y medidores de su dependencia, sin autorización ni consentimiento de la persona autorizada

que es la quejosa, esto de conformidad con el artículo 150 del Código Penal para el Estado de Veracruz, supletorio al presente amparo.

"d) Se reclama una renta mensual de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por estar dentro de mi domicilio artefactos y medidores de agua que no son del quejoso-ocursante, durante quince años que son los que han estado en dicho domicilio, y que se detallará en ejecución de sentencia.

"e) Los cobros que me hicieron en demasía."

**2. La Juez del conocimiento**, el veinte de marzo de dos mil seis, celebró la audiencia constitucional y terminó el engrose de la sentencia correspondiente el veintiocho de abril de dos mil seis, en la que determinó negar el amparo, entre otras cuestiones, por las siguientes consideraciones:

**2.1.** En el **considerando sexto** de su fallo, la a quo puntualizó que el quejoso adujo, en sus motivos de inconformidad que se violó en su perjuicio el contenido del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que el diecisiete de enero de dos mil seis, dirigió una petición a la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento, a través de la cual pidió que se cambiara el medidor de agua que se encuentra en la cochera de su domicilio, porque le causaba molestias y que se le agregara una válvula para el aire y, además, dijo a la autoridad que en caso de no hacerse el cambio de medidor recurriría a otras instancias de gobierno y cobraría diez pesos de renta diarios, y como alternativa solicitó autorización para sacar de su domicilio el medidor en cita.

**2.2.** Señaló la Juez Federal que la autoridad responsable, director de la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento, al rendir su informe justificado negó el acto que por esa vía fue reclamado, bajo el argumento toral que el escrito referido por el quejoso como inatendido, le fue contestado el treinta y uno de enero de dos mil seis, pero que de la revisión de las constancias que corren agregadas en el juicio de amparo indirecto no se advirtió la existencia del oficio \*\*\*\*\*, con el que la autoridad adujo haber dado contestación, y que tampoco constaba la notificación de éste.

**2.3.** Sin embargo, dijo la Juez del conocimiento que ello era insuficiente para conceder el amparo al quejoso, en atención a que del examen del escrito de diecisiete de enero de dos mil seis, se desprendía que éste, con fundamento en el artículo 8o. constitucional, lo dirigió a la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, Veracruz; y luego de explicar el contenido de dicho artículo, señaló que el concepto de "breve término", a que hace alu-

sión dicho precepto legal, fue recogido por la Constitución Política del Estado de Veracruz, en el artículo 7, cuyo contenido hace alusión a que respecto de las autoridades de dicha entidad federativa, de los Municipios, así como de los organismos autónomos, se ha determinado como lapso para acordar y dar respuesta a las peticiones que se les formulen, en el término de cuarenta y cinco días hábiles.

**2.4.** Precisado lo anterior, la Juez de Distrito estimó que la autoridad responsable **no violentó el contenido del artículo 8o. constitucional, en perjuicio del quejoso**, en virtud que la promoción mediante la cual solicitó a la Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, Veracruz, que: –se cambiara el medidor de agua que se encontraba en la cochera de su domicilio, porque le causaba molestias y que se le agregara una válvula para el aire y, además, dijo a la autoridad que en caso de no hacerse el cambio de medidor recurriría a otras instancias de Gobierno y cobraría diez pesos de renta diarios, y como alternativa solicitó autorización para sacar de su domicilio el medidor en cita–, fue presentada ante dicha autoridad el diecisiete de enero de dos mil seis, y la demanda de amparo la presentó ante la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito con sede en Xalapa, Veracruz, el siete de febrero de ese mismo año, habiendo transcurrido únicamente once días hábiles desde que elevó la petición que no fue atendida.

**2.5.** De esa forma se concluyó que **no se violentó la garantía contenida en el artículo 8o. de la Carta Magna, pues no había transcurrido el lapso a que alude el artículo 7 de la Constitución del Estado de Veracruz, con que cuentan las autoridades para dar respuesta a las peticiones que les sean formuladas.**

**2.6.** Finalmente, se señaló que la afirmación de que la autoridad responsable cuenta con un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para dar respuesta a la solicitud planteada por el quejoso, en modo alguno contraría lo dispuesto por el artículo constitucional, pues, precisamente, tomando en cuenta que la expresión "**breve término**", contenidas en su redacción **no se encuentra definida**, por lo que **es válido hacer remisión expresa a la Constitución Estatal en la que en su ordinal 7 estableció el lapso indicado, sin que ello significara que las autoridades a cuyo cargo esté observar el citado precepto constitucional, deban esperar a que transcurra dicho término para dar respuesta**, sino que ello obedece al trámite que a la promoción debe darse; de ahí que los once días hábiles transcurridos de la fecha en que el quejoso presentó su escrito petitorio ante la responsable a la presentación de la demanda de amparo, se estiman insuficientes para que la responsable

atendiera lo pedido por el quejoso y, por ello, lo procedente era negar el amparo.

3. Inconforme con la anterior sentencia, el quejoso interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**, que bajo el número de expediente de **amparo en revisión** ("revisión administrativa") **212/2006**, lo resolvió en sesión de veintidós de junio de dos mil seis, bajo las siguientes consideraciones:

3.1. Estimó que era sustancialmente **fundado el agravio** que adujo el recurrente, pues señaló, como acto reclamado, la violación al artículo 8o. constitucional, ante la omisión de la autoridad responsable Comisión Municipal de Agua Potable y Saneamiento de Xalapa, Veracruz, de responder a la petición que le hizo mediante escrito de diecisiete de enero de dos mil seis, pues la autoridad antes citada no acreditó, como lo estimó la Juez de Distrito, haber observado el contenido del artículo 8o. constitucional, que consagra la garantía de derecho de petición, pues si bien entre la fecha de presentación del escrito donde se ejercitó el derecho de petición (diecisiete de enero de dos mil seis) y aquella que se promovió el juicio de amparo [catorce (sic) de febrero de dos mil seis], transcurrió un término de siete (sic) días hábiles, ponderó que la responsable no acreditó mediante ninguna constancia haber dado respuesta a la petición que le fue formulada ni durante el trámite del juicio de amparo, ni a la fecha de la celebración de la audiencia constitucional (veinte de marzo de dos mil seis), ni a la fecha en que se resolvió el recurso de revisión (veintidós de junio de dos mil seis); circunstancias que hacen más evidente la violación a la garantía individual de derecho de petición que contempla el referido artículo constitucional.

3.2. Determinó que por ello, **aun cuando –como lo estimó la Juez– resultara aplicable el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, que le otorga a la autoridad responsable un lapso de cuarenta y cinco días hábiles para dar respuesta a una petición hecha en los términos indicados**, tampoco justifica la falta de respuesta.

3.3. Por lo que fue concluyente en señalar que ante lo fundado de los agravios hechos valer por el recurrente, lo procedente era revocar la sentencia impugnada y conceder el amparo solicitado, para el efecto de que la autoridad responsable diera respuesta a la petición que le formuló la quejosa mediante escrito de diecisiete de enero de dos mil seis, en términos de lo dispuesto por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**3.4. Criterio.** El órgano colegiado referido, derivado de las consideraciones anteriores, emitió la siguiente tesis aislada:

"DERECHO DE PETICIÓN. LA FALTA DE RESPUESTA EN EL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS HÁBILES O INCLUSIVE DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO DE GARANTÍAS O SU REVISIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA INDIVIDUAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE). El artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa, y establece que: '... A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario'; mientras que el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, otorga a la autoridad un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para dar respuesta a una petición hecha por el gobernado. En esas condiciones, el breve término a que alude tal derecho de petición, debe guardar relación con el plazo antes mencionado; de ahí que, si la autoridad responsable no acredita haber contestado la petición del quejoso, en ese término, ni durante el transcurso del juicio de amparo o en su revisión es evidente la violación a esa garantía individual consagrada en el invocado artículo 8o. constitucional."

## **II. Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión 358/2017.**

### **Antecedente, demanda de amparo indirecto y su resolución en primera y segunda instancias**

**1. \*\*\*\*\* presentó escrito** dirigido al director administrativo de Servicios de Salud de Veracruz, el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, en el que **solicitaba diversa información** relacionada con las atribuciones que tiene el director administrativo de Servicios de Salud de Veracruz.

**2. Ante la omisión de respuesta** por parte de dicha autoridad, el peticionario **promovió demanda de amparo indirecto**. De dicha demanda conoció el Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en el Estado de Veracruz, órgano en el que mediante acuerdo de siete de abril de dos mil diecisiete, se admitió la demanda y quedó registrada con el expediente \*\*\*\*\*; seguidos los trámites de ley, en ese juicio fue dictada **sentencia** el dos de junio de dos mil diecisiete, y **amparó** para el efecto de que la autoridad responsable de manera inmediata diera respuesta a la petición formulada por la parte quejosa y la misma le fuera notificada personalmente, independiente-

mente del sentido positivo o negativo de su decisión, **bajo el siguiente argumento total** esgrimido en el considerando tercero:

**2.1.** Si bien de la lectura del informe rendido por la autoridad responsable, director administrativo de Servicios de Salud de Veracruz, con residencia en Xalapa, se desprende que negó la existencia del acto reclamado; sin embargo, dicha negativa quedó desvirtuada, pues de las constancias que obran en autos del juicio de amparo indirecto, se advirtió que dicha **autoridad no había dado respuesta a la petición** que le fue formulada mediante escrito presentado el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, y si bien es cierto que obra el oficio \*\*\*\*\*, que menciona la propia responsable, éste no se encuentra signado por la responsable y menos está dirigido al quejoso; de ahí que consideró cierto el acto reclamado.

**3.** Inconforme con la anterior sentencia, el director administrativo de Servicios de Salud de Veracruz, por conducto de la directora jurídica de esa dependencia, interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito**, el cual, mediante acuerdo de once de julio de dos mil diecisiete, lo admitió a trámite bajo el número de expediente \*\*\*\*\*; seguidos los trámites de ley, ese órgano de amparo dictó sentencia en sesión de dieciocho de enero de dos mil dieciocho, al hacerlo **confirmó la sentencia recurrida**, con base en las siguientes consideraciones:

**3.1.** Calificó de ineficaces los agravios que hizo valer la autoridad recurrente, porque \*\*\*\*\* , mediante escrito de dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, presentado ese mismo día ante la Unidad de Administración de Documentos de la Secretaría de Salud de Veracruz, con sede en Xalapa, Veracruz, solicitó diversa información relacionada con las atribuciones del director administrativo de Servicios de Salud de Veracruz, y además señaló domicilio para recibir la notificación de la respuesta correspondiente a dicha petición, por lo que el Tribunal Colegiado determinó que era claro que la autoridad responsable, con la finalidad de restituir al quejoso en el goce del derecho fundamental violado con la omisión de dar respuesta a dicho recurso, debía, necesariamente, dar contestación al aludido escrito, y además, notificar al quejoso, puesto que señaló un domicilio para recibir notificaciones, lo cual, como lo advirtió el Juez Federal, no aconteció.

**3.2.** Señala el Tribunal Colegiado, que lo anterior es así, porque en el informe justificado rendido por la directora jurídica de Servicios de Salud de Veracruz, en representación del director administrativo de Servicios de Salud,

ésta manifestó haber dado respuesta al aludido escrito de dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, y para así patentizarlo, allegó diversas constancias: sin embargo, en ellas no se demostró que se hubiese dado respuesta al aludido escrito de dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, toda vez que del oficio número \*\*\*\*\* , de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, suscrito por el subdirector de la Dirección Administrativa de la Secretaría de Salud, dirigido a la encargada de la Unidad de Acceso a la Información Pública, se observa únicamente hace referencia al escrito "de fecha 15 de febrero de 2017, promovido por \*\*\*\*\*", además del desplegado de los resultados del historial de la solicitud se advierte que se da seguimiento al curso presentado el quince de febrero de dos mil diecisiete, por el promovente \*\*\*\*\* , sin que se haga referencia al diverso escrito que suscribió y presentó ante la Unidad de Administración de Documentos el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete.

**3.3.** En consecuencia, el Tribunal Colegiado referido estimó que si la autoridad responsable no demostró fehacientemente haber dado respuesta al escrito signado y presentado ante ella, el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, y menos aún acreditó haber notificado personalmente a \*\*\*\*\* , la respuesta que hubiese recaído a ese recurso, en el domicilio que señaló en dicho documento, en concepto del Tribunal Colegiado, fue correcta la decisión del Juez Federal, de considerar desvirtuada la negativa del acto reclamado, planteada por la autoridad responsable al rendir su informe justificado, y más aún, de conceder el amparo al quejoso para el efecto de que *"la autoridad responsable, director administrativo de los Servicios de Salud de Veracruz, de manera inmediata dé respuesta a la petición formulada por el quejoso y se lo notifique personalmente, independientemente del sentido positivo o negativo de su decisión."*

**3.4.** En ese sentido, refirió que no era obstáculo para arribar a la anterior conclusión, la manifestación del recurrente, en torno a que *"con fecha 15 de febrero del año en curso presentó solicitud de información a través del sistema INFOMEX de la Plataforma Nacional de Transparencia, asignándosele el folio número \*\*\*\*\* , y posteriormente, con fecha 16 de febrero de 2017 solicitó mediante escrito a este organismo que represento la misma petición."*, puesto que dicha afirmación era dogmática, ya que la recurrente omitió exponer los argumentos por los cuales estimó que en los recursos de quince y dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, el quejoso le planteó la misma petición, así como también soslayó exponer las razones por las cuales consideró que la argumentación que expuso al dar respuesta al recurso de quince de febrero del dos mil diecisiete, satisface la petición formulada por el gobernado en el diverso escrito de dieciséis de los repetidos mes y año.

**3.5.** En tal virtud, el Tribunal Colegiado concluyó que el motivo de desacuerdo era inoperante, ya que en ese asunto resultó aplicable el principio de estricto derecho, y consecuentemente, de proceder al análisis de dichas afirmaciones, se estaría resolviendo a partir de argumentos no esbozados, lo que se traduciría en una verdadera suplencia de la queja en un asunto en el que dicha figura está vedada.

**3.6.** Por otro lado, el Tribunal Colegiado refirió que la autoridad recurrente adujo que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz, que establece que el término de cuarenta y cinco días hábiles para emitir una respuesta al recurso de dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, fue incorrecto que el Juez Federal determinara que: "Si bien es cierto, el escrito petitorio fue exhibido el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, y la demanda de amparo el cinco de abril del mismo año, fecha en la cual no había transcurrido el plazo en mención, también lo es que hasta esta fecha (dos de junio de dos mil diecisiete) en que fue celebrada la audiencia constitucional en el presente asunto, tal plazo ha transcurrido en exceso, sin que la autoridad responsable haya justificado haber atendido la petición que le fue formulada ..."; ello, porque la recurrente sostuvo que dicho criterio era inaplicable en el caso concreto, porque "no había transcurrido dicho plazo para que el quejoso, interpusiera el presente juicio; esto es, no importando lo establecido en nuestra Constitución Local, le dio entrada y trámite al presente amparo sin que existiera alguna violación normativa, que produjera que el órgano jurisdiccional se pronunciara al respecto, pues el plazo mencionado aún no concluía, y además pasando por el alto el hecho de que con fecha 24 de febrero de 2017, aparece demostrado que efectivamente ya se le había otorgado respuesta mediante el Sistema Nacional de Transparencia ..."

**3.7.** Argumento de desacuerdo, que el órgano colegiado determinó que era ineficaz, porque el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que: "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.—A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

**3.8.** Se ponderó que, por lo anterior, si el quejoso presentó su escrito ante la responsable el día dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, y su demanda de amparo el cinco de abril del citado año, era evidente que entre una fecha y otra, **no existió un "breve término" como lo exige la Carta Magna,**

**ya que medió un mes, con veinte días (treinta y cuatro días hábiles**, si se excluyen sábados y domingos que mediaron entre las fechas indicadas).

**3.9.** A lo cual se suma que, la autoridad responsable no demostró haber dado respuesta al escrito fechado y presentado el dieciséis de febrero de dos mil diecisiete, ante la Unidad de Administración de Documentos de los Servicios de Salud de Veracruz, y por consiguiente, tampoco probó haber notificado personalmente al interesado, esa respuesta.

**3.10.** Asimismo, **sostuvo que no es obstáculo para la anterior determinación lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, en el sentido de que: "**Artículo 7.** Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los Municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.—La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo.", **ni la existencia de la tesis sostenida por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, de rubro: "DERECHO DE PETICIÓN. LA FALTA DE RESPUESTA EN EL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS HÁBILES O INCLUSIVE DURANTE EL TRÁMITE DEL JUICIO DE GARANTÍAS O SU REVISIÓN, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A ESA GARANTÍA INDIVIDUAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE)."**; toda vez que el "breve término" en que deberá hacerse del conocimiento del peticionario la respuesta del funcionario o empleado público mexicano establecido como derecho humano, en el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe entenderse reconocido en favor de todas las personas, máxime que los artículos 7 (sic) y 133 de esta última Constitución establecen que el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en ella *"no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece"*, además del principio de supremacía de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones de los Estados, y en esa virtud, **no puede entenderse válidamente que lo dispuesto por el Constituyente veracruzano en torno al plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles que tienen las autoridades locales para responder una petición, tenga alguna injerencia interpretativa, como referente temporal concreto, que complemente la indefinición del "breve término" antes señalado**, puesto que ello entrañaría que el Constituyente Veracruzano, tuviera facultades para definir o regular ese derecho de petición reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos para todos los individuos, además que los otros Constituyentes Locales también pudieran disponer hipótesis análogas con una temporalidad distinta para la contestación de la petición, lo cual no tendría coherencia interpretativa sistemática, y contravendría lo dispuesto en los artículos 1o. y 133 antes aludidos, máxime que el referido derecho que tienen los peticionarios para que les contesten dentro del plazo de cuarenta y cinco días, sería restrictivo del derecho para que les contesten en "*breve término*", entendido este último como un plazo razonable, atendiendo a las circunstancias concretas que concurran en el asunto específico materia de la petición, que deberá ser ponderado en cada caso particular.

**3.11. Criterio.** El Tribunal Colegiado de Circuito denunciante de la presente contradicción de tesis, derivado de las consideraciones anteriores emitió la tesis aislada, de tenor:

PETICIÓN DERECHO DE. EL BREVE TÉRMINO QUE TIENEN LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA CONTESTAR LO PEDIDO, ACORDE CON EL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO ES SUSCEPTIBLE DE INTERPRETARSE COMPLEMENTARIAMENTE CON EL PLAZO DE 45 DÍAS QUE TIENEN LAS AUTORIDADES LOCALES PARA CONTESTAR UNA PETICIÓN ANÁLOGA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. En atención a que los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella, cuyo ejercicio no podrá restringirse salvo en los casos y las condiciones que la misma establece, además del principio de supremacía de la propia Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones de los estados, entonces 'el breve término' a que están obligados los servidores públicos mexicanos para contestar la petición de cualquier persona, previsto en el artículo 8o. de la Constitución General de la República, no puede válidamente interpretarse de forma complementaria o integrada, con el plazo de 45 días que tienen las autoridades locales para contestar una petición análoga, previsto en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, pues ello implicaría reconocer que los Constituyentes Locales puedan inferir discrecionalmente en fijar los alcances de un derecho humano establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que exista razón válida alguna que justifique tal proceder, además que no tendría coherencia interpretativa sistemática y eventualmente implicaría una interpretación violatoria de los artículos 1o. y 133 antes aludidos, máxime que el referido derecho que tienen los peticionarios para que les contesten dentro del plazo de 45 días, sería restrictivo del derecho para que les contesten en "*breve término*", entendiendo este

último como un plazo razonable, atendiendo a las circunstancias concretas que concurren en el asunto específico materia de petición, que deberá ser ponderado en cada caso particular.

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Previamente a verificar la existencia de la contradicción, debe señalarse que los Magistrados denunciante estiman que el punto de contradicción consiste en determinar si debe acudirse al artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el tres de febrero del año dos mil, de manera complementaria, para establecer el plazo dentro del cual las autoridades están obligadas a dar respuesta a una petición formulada por escrito, en términos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aun cuando los denunciante fijan el punto de divergencia en un aspecto específico, esto no vincula al Tribunal Pleno para constreñirse en los términos planteados ni al punto jurídico específico que se sugirió, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que inicia el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, el numeral 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, faculta al órgano que resuelve para acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis, con la única limitante de que la decisión se obtenga por la mayoría de los Ministros integrantes.

Al respecto, este Alto Tribunal se ha pronunciado ya, a través de su Segunda Sala, mediante la siguiente tesis aislada, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO.—La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondien-

te; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."<sup>1</sup>

Precisado lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

a) 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; y,

b) La adopción por dos o más órganos jurisdiccionales terminales de **criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.**

La finalidad de dicha determinación, es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello se dispuso en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la emisión del fallo que resuelva una contradicción de tesis.

Sirve de apoyo a lo expuesto, por las razones que las informan, así como en lo conducente a lo dicho, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo,<sup>2</sup> la jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal número P/J. 72/2010 y la tesis aislada P. XLVII/2009, cuyos rubros y textos, en su orden son:

**"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**

<sup>1</sup> Décima Época. Registro digital: 2011246. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, materia común. 2a. V/2016 (10a.), página 1292 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas».

<sup>2</sup> "Artículo sexto. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior seguirá en vigor en lo que no se oponga a la presente ley."

DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN-  
TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN  
EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitu-  
ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Ampa-  
ro, 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 con-  
tradictorias', 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 jurí-  
dicos 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 im-  
pide 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 oca-  
siones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios  
opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, general-  
mente 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: 'CONTRADIC-  
CIÓN 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 ne-  
gocios 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' fácti-  
cas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstacu-  
lizar 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 opues-  
tos. 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 válida-  
mente 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."<sup>3</sup>

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjektivas desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, P./J. 72/2010, página 7.

<sup>4</sup> Novena Época. Registro digital: 166996. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia común, P. XLVII/2009, página 67.

Conforme a lo transcrito, para que exista contradicción de tesis no es necesario que coincidan las cuestiones fácticas analizadas por los órganos jurisdiccionales terminales, pero es esencial que estudien la **misma cuestión jurídica**, arribando a **decisiones encontradas**.

Por otra parte, también se ha establecido la posibilidad de que se configure una contradicción de tesis cuando alguno de los criterios contendientes sea implícito, siempre que su sentido pueda deducirse indubitablemente, pues aun ante la ausencia de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en los razonamientos que estime pertinentes, los cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.

Sirve de apoyo a la anterior determinación, la jurisprudencia P/J. 93/2006, de este Tribunal Pleno, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO.—De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expresos, sino también cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito,

ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."<sup>5</sup>

Sentado lo anterior, se advierte que los criterios en contradicción, si bien no derivan de las mismas condiciones fácticas, en ellos **se estudió la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas.**

Para poner de relieve lo anterior, basta advertir de los antecedentes narrados, que en las dos demandas de amparo generadoras de los criterios –terminales en esos asuntos–, que resultan ser materia de la presente, se reclamó la **omisión de las respectivas autoridades locales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para dar respuesta a las peticiones que en su momento le formuló el respectivo quejoso**, y que al pronunciarse el Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió en definitiva cada uno de esos juicios de amparo, **sí se emitieron consideraciones opuestas**, porque, aun cuando ambos decidieron otorgar la protección constitucional, por el motivo específico que en cada caso ponderó el respectivo tribunal, no puede soslayarse que, **dentro de sus tramos de argumentación jurídica, vertieron consideraciones opuestas en torno al alcance de lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el tres de febrero de dos mil)**, que prevé un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para que las autoridades de esa entidad, sus Municipios y organismos autónomos, den respuesta a una instancia formulada ante ellas en ejercicio del derecho de petición (a que se refiere el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), puesto que para el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, **dicho plazo sí resulta aplicable** (aunque al final consideró que no se observó, debido a falta de respuesta dentro de él), **incluso en la tesis aislada que generó sostuvo que el breve término a que alude el artículo 8o. de la Constitución Federal, debe guardar relación con el aludido plazo que prevé el artículo 7 de la Constitución de esa misma entidad federativa**; mientras que el

---

<sup>5</sup> Novena Época. Registro digital: 169334. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, julio de 2008, materia común, P./J. 93/2006, página 5.

Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito sostuvo que lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **no constituye un lineamiento válido que tenga alguna injerencia interpretativa, "como referente temporal concreto, que complementa la indefinición del 'breve término'" en que debe hacerse del conocimiento del peticionario la respuesta de la autoridad, conforme al artículo 8o. de la Constitución Federal.**

En este orden de ideas, se desprende la existencia de la contradicción de tesis, pues mientras un Tribunal Colegiado de Circuito estimó que el breve término que tienen los servidores públicos para contestar lo pedido, acorde con el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe guardar relación con el plazo de cuarenta y cinco días que otorga el referido artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; el otro tribunal determinó, que el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no es susceptible de interpretarse complementariamente con el plazo de cuarenta y cinco días hábiles que tienen las autoridades de ese Estado, de sus Municipios, así como de los organismos autónomos, para contestar una petición, previsto en el artículo 7 de la Constitución Política de la referida entidad federativa.

Por lo expuesto, este Alto Tribunal tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del problema, para precisar las singularidades de las sentencias en conflicto, fijando como **puntos de contradicción** el determinar:

**I. Si conforme al orden constitucional mexicano, el Constituyente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tiene facultades legislativas o no,** para establecer un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para que las autoridades de ese Estado, de los Municipios, así como de los organismos autónomos, den respuesta escrita, fundada y motivada a toda persona que ejerza el derecho de petición ante ellas (a que alude el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

**II. Si el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede o no interpretarse válidamente y de forma complementaria con el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,** para extraer de éste un parámetro máximo a fin de que las autoridades del orden estatal, municipal y de los organismos autónomos de esa entidad federativa, atiendan el derecho de petición.

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** En función de lo anterior, el presente estudio se dividirá en dos apartados, en aras de dar respuesta a cada uno de los puntos de contradicción indicados.

I. Con relación al tema de contradicción relativo a **si conforme al orden constitucional mexicano, el Constituyente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, tiene facultades legislativas o no**, para establecer un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para que las autoridades de ese Estado, de los Municipios, así como de los organismos autónomos, den respuesta escrita, fundada y motivada a toda persona que ejerza el derecho de petición ante ellas (a que alude el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Al respecto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que al tenor del referido orden constitucional mexicano, el referido Constituyente Estatal, **sí cuenta con dichas facultades**, conforme a lo expuesto enseguida:

1. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la **controversia constitucional 31/97**, se pronunció en Pleno acerca de los diversos órdenes jurídicos establecidos en la Constitución Federal, en el sentido de que en nuestro país **existen varios órdenes normativos, en concreto: un orden constitucional y diversos órdenes parciales**, que cada uno tiene autonomía funcional y asignaciones competenciales propias, y que éstas, **por lo general (es decir, no siempre), son excluyentes entre sí**.

De ello surgió la **jurisprudencia P./J. 95/99**, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 709, conforme a la cual determinó que dichos órdenes eran los siguientes: el **orden constitucional**, el orden federal; el orden local o estatal y el orden del Distrito Federal. La jurisprudencia invocada es del tenor siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS.—Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes."

2. De la misma resolución plenaria recaída a la **controversia constitucional 31/97**, este Pleno emitió otra jurisprudencia (P./J. 97/99),<sup>6</sup> en el sentido de que los **objetivos del orden jurídico constitucional** son la asignación de competencia y el control de su ejercicio por las autoridades de los demás órdenes jurídicos; que el referido orden jurídico constitucional **tiene dos aspectos, uno orgánico** atinente al sistema de competencias al que deberán ceñirse los órdenes jurídicos parciales (en ese entonces, Federación, Estados y Municipios, así como el Distrito Federal); **y otro dogmático**, previsor de las garantías individuales en favor de los gobernados, que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se sostuvo también que, como consecuencia del orden constitucional, las autoridades nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea **en perjuicio** de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien **afectando la esfera de competencia** que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

3. Es claro que todo lo así considerado por este Pleno, al fallar la referida controversia constitucional 31/97, fue a la luz del Texto Constitucional previo a la reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Carta Magna, por el que se integró plenamente a tales órdenes parciales, el **orden municipal**.

4. Tampoco se soslaya que, en la actualidad, el **orden parcial** del Distrito Federal, pasó a ser el **de la Ciudad de México**, con motivo de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintinueve de enero

---

<sup>6</sup> Rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS. El orden jurídico constitucional establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal y, en su parte dogmática, previene las garantías individuales en favor de los gobernados que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los órdenes anteriores, según puede desprenderse del enunciado del artículo 1o. constitucional. Además de las funciones anteriores, el orden constitucional tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones establecidas en favor de las autoridades, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.". Registro digital: 193260, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 709.

de dos mil dieciséis, a los artículos 40, 41, 43, 44, 105, fracción I, 122, 124 y demás relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. En lo que al caso interesa, toda vez que la materia subyacente a dilucidar entraña un cuestionamiento por el Tribunal Colegiado de Circuito que denunció la presente contradicción de tesis, respecto de la validez jurídica y aplicabilidad de una disposición abstracta, general, e impersonal creada por un orden jurídico parcial, que resulta ser el de una entidad federativa de la República Mexicana, en concreto, el Constituyente Permanente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al reformar el artículo 7 de la Constitución Política de ese Estado, a través de la Ley Número 53, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el tres de febrero de dos mil; **este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación retoma y reitera** (entendidas las modificaciones a los órdenes jurídicos parciales a que se ha hecho mención en los dos puntos anteriores inmediatos) **las consideraciones que ha sustentado en los siguientes sentidos y precedentes:**

#### **De la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 31/97:**

"... el régimen regulador de la unión de los Estados Federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios entre sí:

"1) La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno; y,

"2) Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

"De acuerdo con los principios anteriores, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal. Así, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, que la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados –miembros– se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén. Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto ninguno fuera del ámbito que la Constitución Federal

señala; por su parte, los Estados ejercitan todas las facultades no asignadas a los órganos federales.

"En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que **las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.**

"...

"d) Orden jurídico constitucional.—Según puede apreciarse de las precisiones relativas a los demás órdenes jurídicos, el constitucional es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal. **En lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los tres órdenes jurídicos anteriores.**

"El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades de los demás órdenes normativos, a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, **sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.**

"...

"... el propósito del Constituyente Permanente y del legislador ordinario de fortalecer **el federalismo mexicano,**<sup>7</sup> que supone la unión de diversas entidades para adquirir una mayor fuerza política, **sin que dicha unión importe renuncia alguna a su autonomía,** que es denominada por el artículo 40 de la Constitución como 'soberanía interna', cuyo ejercicio, se reitera, **debe ceñirse necesariamente al marco normativo establecido en la Carta Magna Federal ...**

<sup>7</sup> (Consideraciones emitidas en relación con la reforma constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro).

"...

"... la doctrina ha establecido que las **garantías individuales** benefician, en su carácter de derechos públicos subjetivos, a los gobernados, quienes pueden oponerlos a los actos de autoridad; sin embargo, las prevenciones constitucionales que establecen esas normas fundamentales generales disponen también obligaciones que deben cumplir las autoridades en su actuar, siendo que no existe razón jurídica para dejar de requerirlas cuando su destinatario sea otra autoridad, órgano o ente de poder, perteneciente al mismo u otro orden jurídico parcial ..."

### **De la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 14/2001:**

"Por principio, hay que dejar sentado que todo orden jurídico es un sistema de normas que constituyen una unidad, la cual está determinada por el hecho de que la creación o el contenido de la de grado más bajo se encuentra establecida por otra de grado mayor y así sucesivamente hasta llegar a la norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se funda la validez de todo el ordenamiento jurídico.

"La Constitución Federal es la Norma Suprema en nuestro país; a través de ella se imponen deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos. Nada ni nadie puede estar sobre ella, pues su naturaleza niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior. Esto se traduce en la subordinación hacia ella de todas las normas del ordenamiento jurídico y en el hecho de que todos y cada uno de los actos de autoridad deben, asimismo, estar de acuerdo con ella.

"Estos principios fundamentales del orden jerárquico normativo del derecho mexicano encuentran su fundamento en el artículo 133 de la Constitución Federal, concretamente, en la parte que expresa que: 'Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.'

"Ahora bien, nuestra Constitución adoptó como forma de Estado, el sistema **federal**, y como forma de gobierno, el sistema **republicano**, democrático y representativo; de ello precisamente deriva la determinación constitucional de los ámbitos competenciales de cada orden jurídico parcial.

" ...

"De lo anterior podemos desprender que **en nuestro país existen varios órdenes normativos, esto es, un orden constitucional y diversos órdenes parciales.**

" ...

"Atendiendo a su ámbito de validez, **las leyes expedidas por las autoridades estatales pueden clasificarse de la siguiente manera:**

**"a) Normas que derivan del contenido de la Constitución Federal, ... son expedidas por la Legislatura Estatal: 1) en acatamiento de una disposición expresa de la Constitución, incluyendo las que derivan del ejercicio de facultades concurrentes y de coordinación con la Federación; 2) en aplicación de un principio constitucional derivado de su interpretación, o bien, 3) que reproducen literal o casi literalmente el texto constitucional, esto es, son normas que encuentran la fuente de su ejercicio y sus límites en la propia Constitución Federal.**

**"Al respecto, resulta conveniente abundar sobre la naturaleza jurídica de las facultades coincidentes, las cuales se definen como aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional, y están establecidas en una forma amplia y en una forma restringida: llamando 'amplia' a aquella modalidad en la cual no se faculta a la Federación o a las entidades federativas a expedir las bases o un cierto criterio de división entre ambos órdenes jurídicos, y 'restringida', cuando se confiere tanto a la Federación como a las entidades federativas, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división de esa facultad.**

"Vale la pena aclarar que **cuando se dice que la Federación o un Estado tienen competencias 'coincidentes en un sentido amplio', está diciéndose que ambas partes realizan una porción de una cierta actividad (tratamiento de menores infractores, por ejemplo), lo que en modo alguno significa que realicen la misma facultad. En el caso de la 'coincidencia en un sentido restringido', se está ante una situación en la que la competencia para emitir las normas generales iniciales corresponde a la Federación, y es sólo a partir de lo que sus órganos legislativos dispongan que los Estados pueden conocer los alcances de sus compe-**

**tencias.** Aquí es importante señalar que éstas no podrán ser sobre la misma materia, pues la misma la diferencia el órgano federal al emitir la ley, ni tampoco sobre la emisión de la ley, pues ello es competencia exclusiva de la Federación.

"Por otro lado, las '**facultades coexistentes**', son definidas como **aquellas que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas; sin embargo**, hay que tomar en consideración que **no es posible hablar de la existencia de una misma facultad**, por ejemplo, en materia de vías generales de comunicación, para luego considerar que la parte general de la misma corresponde a la Federación, y la parte no general a los Estados. En este caso, lo que puede ser un tema en el que se den ciertas relaciones materiales, no significa que se trate de una misma facultad, sino sencillamente de dos facultades: una de ellas, la federal otorgada expresamente, y otra de ellas por vía residual.

"Finalmente, es necesario proporcionar **ejemplos de las normas estatales que derivan del contenido de la Constitución Federal**, como lo son aquellas que establecen las causas graves para la desaparición de los Ayuntamientos y la suspensión o revocación de alguno de los integrantes del Cabildo (artículo 115, fracción I, constitucional); las normas de elección de los miembros del Ayuntamiento (artículo 115, fracción I, párrafo segundo, y fracción VIII constitucional); las normas relativas a la aprobación de la Ley Ingresos y a las contribuciones municipales, las normas relativas a la distribución de las participaciones federales, la fiscalización de las cuentas públicas, la coordinación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal (artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal); el régimen de responsabilidades de los servidores públicos (artículos 109 y 113 constitucionales); la protesta de respeto a la Constitución Federal (artículo 128 constitucional); los derechos y obligaciones de los ciudadanos mexicanos (artículos 34 a 36 constitucionales); las normas de planeación (artículos 26 y 115 constitucionales); las normas que regulan, dentro del marco legal expedido por la Federación, facultades concurrentes como asentamientos humanos, salud, equilibrio ecológico, educación, protección civil, turismo, etcétera (artículos 3o., 4o., 73, fracciones XVI, XXIX-C, XXIX-G XXIX-J, XXIX-K); las normas relativas al sistema nacional de coordinación de seguridad pública (artículos 21 y 115, fracción VIII); la creación de un sistema de profesionalización de los servidores públicos (artículo 115, fracción VIII, en relación con el 123, apartado B y el 116, fracción VII); la creación de organismos de protección de los derechos humanos en nivel estatal [(artículo 102, apartado B); la regulación de la deuda pública municipal (artículo 117)], etcétera.

**"b) Normas derivadas del artículo 124 de la Constitución Federal,** que **son aquellas que emite la Legislatura Estatal en el ámbito de competencia que dicho precepto le reconoce como propio,** y en ejercicio del cual los Estados pueden conceder a los Municipios facultades o recursos distintos a los que expresamente les otorga la Constitución Federal, o ampliar el ámbito de los mismos pero sin contradecir el texto de la Constitución Federal.

"...

"Respecto de las facultades concurrentes, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido la jurisprudencia P./J. 142/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, que a la letra dice:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.—Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: «Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.», también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado «facultades concurrentes», entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.'

"Ahora bien, toda vez que las **facultades concurrentes implican que por disposición constitucional el Congreso de la Unión fije el reparto de competencias entre la Federación, Estados y Municipios, a través de una ley,** es menester acudir a las respectivas leyes marco, a fin de determinar si la Legislatura Local es respetuosa de éstas y, en consecuencia, de lo dispuesto por los artículos 73 y 115 de la Constitución Federal."

### De la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 350/2009:

**"El orden jurídico constitucional prevé márgenes decisorios a favor de los órdenes jurídicos parciales** (Federal, Local, Distrito Federal y municipal), **que promueven el federalismo, la división de poderes, la diversidad y el pluralismo, inclusive en el ámbito de los derechos humanos.**

**"El federalismo constitucional,** además de propugnar porque sean las autoridades más cercanas a la comunidad respectiva quienes regulen y resuelvan los asuntos que conciernen a su población; **también conlleva la idea de respeto a la diversidad y al pluralismo,** además de que fomenta la noción de pesos y contrapesos, lo cual tiende a eliminar la concentración del poder y a garantizar los derechos y libertades del hombre.

"En ese sentido, **el federalismo se ha llevado incluso al terreno de los derechos humanos;** ámbito en el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha autorizado la posibilidad de una especie de diálogo y algunas interacciones, entre las jurisdicciones supremas de los distintos órdenes normativos, **en lo que concierne a la definición de los niveles de protección de las normas sobre derechos y libertades.**

"...

"En ese orden de ideas, es importante tener en cuenta que, **en función del federalismo, del pluralismo y de la diversidad fomentados a través de la Norma Suprema, los niveles de protección de los derechos humanos garantizados localmente podrían diferenciarse e inclusive ampliarse sin coincidir necesariamente y en idénticos términos con los previstos en la Constitución Federal, teniendo en cuenta que, como se ha dicho, en esa materia las entidades federativas gozan de un cierto margen decisorio.**

"En tal sentido, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación encuentra que alrededor de los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico local despunta la oportunidad de una evolución progresiva de los valores democráticos, habida cuenta que, al estar dotados de instrumentos de garantía (juicio de protección de derechos humanos), se fomenta el diálogo sobre su interpretación, centralmente, entre los intérpretes supremos de cada uno de los órdenes jurídicos (Jueces del orden jurídico local y Jueces del orden jurídico constitucional), lo que impulsa la participación de las entidades federativas en el diseño del sistema constitucional, en su conjunto.

"No obstante, **la posibilidad de diálogo y los márgenes decisorios** de los distintos órdenes normativos en lo que concierne a la definición **de los niveles de protección de las normas sobre derechos y libertades, no son absolutos**, máxime que siempre es indispensable una cierta uniformidad en ese ámbito, en aras de garantizar los principios de seguridad y certeza jurídica en lo que atañe al contenido de los derechos del hombre.

"Debe tenerse en cuenta que **el orden jurídico local emana del orden jurídico constitucional**, de lo cual deriva que el contenido y el sentido interpretativo de los derechos humanos garantizados localmente, si bien cuenta con un espacio de movilidad para la deliberación, **no debe afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Norma Suprema.**"

#### **De la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 87/2015:**

"Por otro lado, **en cuanto a la posibilidad de que los Estados puedan legislar respecto a los derechos humanos de fuente constitucional**, este **Tribunal Pleno ha sostenido que los órdenes jurídicos locales** emanan del orden jurídico constitucional, del cual deriva que el contenido y sentido interpretativo de los derechos humanos garantizados localmente, **si bien cuentan con un espacio de movilidad para la deliberación, no deben afectar el contenido esencial de los derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema.**<sup>8</sup>

"**Estas consideraciones llevan a este Tribunal Pleno a reconocer la posibilidad de que el legislador estatal de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales, pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** y en los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea Parte.

---

<sup>8</sup> Estas consideraciones fueron adoptadas en la contradicción de tesis 350/2009, resuelta el seis de mayo de dos mil diez, por mayoría de diez votos de los integrantes de este Tribunal Pleno, con el voto en contra del Ministro Valls Hernández.

En dicho asunto se estableció lo siguiente:

"Debe tenerse en cuenta que el orden jurídico local emana del orden jurídico constitucional, de lo cual deriva que el contenido y el sentido interpretativo de los derechos humanos garantizados localmente, si bien cuenta con un espacio de movilidad para la deliberación, no debe afectar el contenido esencial de las garantías individuales reconocidas en la Norma Suprema." (foja 38) Si bien en dicho precedente se hacía mención del término garantías individuales, se estima que las consideraciones no se contraponen con el concepto de derechos humanos adoptado por el Texto Constitucional a partir de la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once.

"Sin embargo, **esta facultad no implica que las Legislaturas Estatales puedan introducir en sus respectivas leyes, definiciones específicas** respecto a un derecho humano reconocido en algún ordenamiento de fuente constitucional, pues con ello se pretende contextualizar la naturaleza de este mismo, no obstante que el contenido y alcance del derecho ya se encuentra tutelado y delimitado por la propia Norma Suprema de la cual dimana, pudiendo sólo restringirse en los casos y condiciones que la propia Constitución establezca de acuerdo con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal.<sup>9</sup>

"Además, **dadas las características normativas de los derechos fundamentales**, se estima que su contenido no puede encuadrarse a una regla específica como la que se pretende introducir con una **definición**, pues estos **se representan primeramente a través de principios o mandatos de optimización** y no así por reglas concretas que limitan el margen de aplicación de una norma a supuestos determinados, constituyendo nuevas maneras en que un ordenamiento así como las autoridades que se encarguen de velar por su promoción, respeto, protección y garantía, tengan que evaluar para su ejercicio."

**6.** En razón de todo lo antes reiterado por este Pleno, expuesto en los cuatro precedentes aludidos en el punto anterior inmediato y, sobre todo, tomando en cuenta lo que dispone el artículo 124 de la Constitución Federal, en el sentido de que: "Las facultades que no están 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."; este Pleno **se aparta** de la específica consideración que sustentó al fallar la **acción de inconstitucionalidad 75/2015**, en el sentido de que: "... la Constitución Federal consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión, de expedir las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances."; porque además de que esa regla constitucional de delimitación de competencias entre autoridades, opera –por regla general– justamente en sentido opuesto, es decir, en el de que las facultades de las autoridades federales deben ser expresamente conferidas en la Carta Magna; esa consideración también de-

---

<sup>9</sup> "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."

satiende las excepciones que se generan a la regla general de competencia por exclusión entre los órdenes jurídicos parciales federal y estatales, por virtud de las facultades **concurrentes**, las **coexistentes**, e incluso de las **coincidentes**, siendo que estas últimas, es decir, las facultades coincidentes, se definen como **aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas (y el orden de la Ciudad de México) pueden realizar por disposición constitucional.**

Por otro lado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también **se aparta** de la consideración relativa que se plasmó en la misma **acción de inconstitucionalidad 75/2015**, en el sentido de que no corresponde a las Legislaturas de los Estados expedir leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, a fin de establecer sus alcances, por el argumento específico y sucedáneo que se resume en esta afirmación: "... de permitirse esa regulación, podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas".

Para variar su criterio sobre el particular, este Pleno toma en cuenta y retoma lo que se ponderó en las ejecutorias relativas a la **controversia constitucional 31/97** y a la **contradicción de tesis 350/2009**, respecto a los alcances e implicaciones del **federalismo**, de la **diversidad** y del **pluralismo**, inclusive en el ámbito de los derechos humanos, en lo que concierne a la definición de los niveles de protección de las normas sobre derechos y libertades; así como respecto a que los niveles de protección de los derechos humanos garantizados localmente podrían diferenciarse, e inclusive ampliarse sin coincidir necesariamente y en idénticos términos con los previstos en la Constitución Federal, teniendo en cuenta que, como se ha dicho, en esa materia las entidades federativas gozan de un cierto margen decisorio, porque al respecto, sólo están acotadas a actuar sin **rebasar** los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea **en perjuicio de los gobernados**, por violación de garantías individuales, **o afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.**

7. Todas las consideraciones anteriores, llevan a este Tribunal Pleno a reconocer la posibilidad de que el legislador estatal, de acuerdo con sus respectivas atribuciones competenciales, **pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales que contengan disposiciones de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, siempre y cuando**, como se indicó, **no se rebasen** los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea **en perjuicio de los gobernados**, por violación de garantías individuales, **o afectando la**

## **esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.**

8. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también tiene presente la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**, asuntos en que se abordaron múltiples cuestiones relativas a desarrollo y ampliación de derechos humanos, pero en referencia a diversas previsiones jurídicas plasmadas en la Constitución de la Ciudad de México.

9. Cabe hacer mención de que este Pleno del Alto Tribunal tampoco soslaya que ciertos derechos humanos requieren de una ley general para su vigencia y protección.

10. Sin embargo, como antes se mencionó, la presente contradicción de tesis gira en torno a la validez jurídica y la aplicabilidad de una disposición general, abstracta e impersonal creada por el Constituyente Permanente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al reformar el artículo 7 de la Constitución Política de ese Estado, a través de la Ley Número 53, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el tres de febrero de dos mil.

Dicho órgano legislativo, que evidentemente se ubica en el plano del orden jurídico parcial de una entidad federativa, dispuso lo siguiente en el artículo 7 de la Constitución Política de ese Estado:

**"Artículo 7.** Toda persona podrá ejercer el **derecho de petición** ante las autoridades del Estado, de los Municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a **dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.**

"La ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo."

Como se advierte de lo transcrito, en el primer párrafo del referido precepto de la Constitución Estatal de Veracruz, se estableció un **plazo máximo** de cuarenta y cinco días hábiles para que las autoridades de esa entidad, sus Municipios y organismos autónomos, den respuesta a una instancia formulada ante ellas en ejercicio del derecho de petición a que se refiere el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Del **proceso legislativo** del que derivó para la reforma constitucional que generó esa obligación y el correlativo derecho a obtener esa respuesta en el plazo **máximo** indicado, se advierte lo siguiente:

**A)** En la **exposición de motivos** que en su momento presentó Miguel Alemán Velasco, entonces gobernador del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ante el presidente de la Diputación Permanente de la LVIII Legislatura de la misma entidad federativa, se advierte una mención expresa sobre la necesidad de reformar la Constitución de ese Estado "*por contener vacíos o lagunas que dificultan su aplicación*".

En el rubro de los derechos humanos, se señaló que se consideró procedente enunciar sólo aquellos contenidos en la Constitución Federal "*susceptibles de mayor precisión o afinación, como son los relativos a la educación, el medio ambiente, el derecho de petición, la propiedad y posesión ...*"; se indicó que ello fue para que la autoridad judicial, en sus funciones de aplicación e interpretación de las normas primarias y secundarias, pueda garantizar la salvaguarda de los derechos inherentes al ser humano y a la sociedad.

En concreto, se afirmó que la intención con el texto propuesto del artículo 7 que se comenta, fue garantizar el ejercicio del derecho de petición, destacando que –por primera vez– se proponía determinar un plazo no mayor de sesenta días naturales, para que los servidores públicos de ese Estado estuvieran obligados a dar respuesta escrita, fundada y motivada a cualquier petición que le fuera elevada, y que ese plazo propuesto "resulta menor al señalado por la jurisprudencia".

Así, es claro que la intención de la autoridad que formuló dicha iniciativa, fue que el derecho de petición estuviera mejor garantizado en ese Estado, a través de la previsión de un plazo máximo para satisfacerlo por parte de las autoridades de la misma, y que además fuera más breve del que –desde su entendimiento– estaba señalado jurisprudencialmente.

**B)** De la **discusión y debate legislativos** de esa reforma, se advierte que se ponderó aplicar criterios a fin de generar en esa Constitución Estatal, normas generales, abstractas y flexibles; tendientes al respeto y enaltecimiento de los derechos del hombre y que era necesario "*complementar el marco constitucional estatal con el aporte doctrinal desarrollado por la jurisprudencia ...*"

En referencia al plazo propuesto en la iniciativa (de sesenta días naturales), se destacó que ese plazo es "menor al de 4 meses que fija la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

**C)** La iniciativa fue aprobada con modificaciones y al final el plazo máximo para atender el derecho de petición en dicha entidad federativa, quedó señalado en cuarenta y cinco días hábiles.

11. Tocante a los aspectos destacados, resulta conveniente traer a colación el texto y la interpretación prevaleciente de este Alto Tribunal –que interesa al tema–, del **artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, de tenor:

**"Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

Este dispositivo constitucional reconoce el **derecho humano de petición**, frente a los funcionarios y empleados públicos; al hacerlo, dispone que unos y otros lo respetarán, siempre que sea formulado por escrito, de manera pacífica y respetuosa; además, en materia política se limita a que tal derecho sólo se ejerza por los ciudadanos de la República.

Aunado a lo anterior, la Carta Magna dispone que para garantizar este derecho, la autoridad a la que se dirija la petición, deberá dictar un acuerdo de forma escrita, en el que dé contestación, además la constriñe a dar a conocer al peticionario la referida respuesta en ***breve término***.

En la Quinta Época, a través de la **jurisprudencia número 470**, que sustentó la misma Segunda Sala de este Alto Tribunal, más que determinarse un plazo máximo de **cuatro meses** para dar contestación a una petición que formulen los gobernados ante autoridades, textualmente se señaló:

"PETICIÓN, DERECHO DE. TÉRMINO PARA EL ACUERDO RESPECTIVO. Atento lo dispuesto por el artículo 8o. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que **si pasan más de cuatro meses** desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, **se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional.**"

Con motivo de esta jurisprudencia, en ciertos planos de actuación de autoridad –incluso, de orden gubernamental y legislativo de nuestro país, como se puso de relieve en supralíneas–, hubo un **malentendido generalizado**, acerca de que esa jurisprudencia estableció un plazo máximo para atender el derecho de petición.

Sin embargo, se insiste, ello no es así, porque lo que se estableció en tal criterio para los órganos jerárquicos vinculados, fue una consideración acerca de que no hay duda de la violación al derecho de petición si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta una petición por escrito y no recae ningún acuerdo a él. Esta consideración, claro está, es totalmente distinta a la fijación jurisprudencial de un plazo máximo, aunque sí da idea de una temporalidad que en cierto modo constituye parámetro previamente calificado como violatorio de ese derecho.

Ya en la Sexta Época, ante la indefinición en el propio precepto constitucional en cita, de la expresión "**breve término**" con que cuentan las autoridades para emitir una respuesta a las solicitudes que les son formuladas por los ciudadanos, la misma Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio –en tesis aislada– en el que estableció que este breve término "es aquel en que **racionalmente** puede estudiarse una petición y acordarse".

El criterio aludido es del tenor siguiente:

"PETICIÓN, DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO. La expresión '**breve término**' a que se refiere el artículo 8o. constitucional, es aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse."<sup>10</sup>

Ahora bien, no puede soslayarse sino en todo caso, debe destacarse, que este concepto de "**breve término**", en realidad da pie a la **ponderación por los Jueces en cada caso concreto**, al conocer y resolver el juicio de amparo en que se reclama la violación a tal derecho.

**12.** Este Pleno estima que para resolver la presente contradicción de tesis, también deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos:

**A)** Por un lado, el **derecho de petición** que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 8o., **puede ser ejercido por los gobernados ante funcionarios y empleados públicos de cualquier orden en nuestro país**, es decir, frente a autoridades federales, estatales, de la Ciudad de México, municipales, de organismos autónomos, etcétera, para lo cual sólo deberá formularse por escrito esa petición, así como de

<sup>10</sup> Sexta Época. Registro digital: 268307. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CXXIII, Tercera Parte, septiembre de 1967, materia constitucional, página 39.

manera pacífica y respetuosa; con la única limitante de que, en materia política, tal derecho se reserva a los ciudadanos de la República.

Ejercido dicho derecho, genera a cargo del funcionario o empleado público de que se trate, las obligaciones relativas que se establecen en el propio precepto de la Carta Magna.

**B)** Por otro lado, el artículo 1o. de la Constitución General de la República, en su texto vigente al tiempo de la emisión de la norma constitucional estatal en estudio, en lo que aquí interesa, señalaba que las garantías otorgadas en ella no podrían ser restringidas ni suspendidas, salvo en los casos y con las condiciones que señalara.

**C)** A partir de las indicadas previsiones del orden constitucional, se generó un **deber** de todos los órdenes parciales (federal, estatal, del entonces Distrito Federal, actual Ciudad de México, y municipal), de organizar el aparato gubernamental –en el ámbito de su respectiva competencia– y en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, para garantizar, entre otros, la efectividad del derecho de petición.

En esa medida, **surgió la facultad implícita y coincidente (en el caso del derecho de petición)** a cargo de la respectiva autoridad para que ésta en el ámbito de su competencia, implemente las medidas a su alcance de carácter jurídico y, en su caso, político o administrativo, para salvaguardar y procurar la eficacia de los derechos que se encuentra constreñida a respetar y garantizar.

Todo lo anterior tiene sentido, pues, se reitera, dadas las características normativas de los derechos fundamentales, estos se representan primeramente a través de principios o mandatos de optimización.

**D)** Finalmente, la norma materia de la contradicción de tesis que nos ocupa, incluso, siendo analizada al tenor de lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 1o. de la Constitución Federal, en su vigencia actual, resultaría jurídicamente correcta, pues al final fue emitida en aras de proteger y garantizar el derecho de petición en el ámbito de competencia de la autoridad que la emitió, lo que sería acorde con la obligación general que prevé, frente a **las autoridades de cualquier orden de la República**, en el sentido de que –todas– en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Las obligaciones del Estado Mexicano así consagradas en el vigente artículo 1o. de la Carta Magna, no sólo implican el deber de respetar los derechos humanos que ella reconoce y los previstos en los tratados internacionales de los que aquél es parte, sino que puntualizan más aún el de **garantizar su protección**.

Además, conforme al **principio de progresividad** que también se impone como observable a las autoridades de cualquier orden del Estado Mexicano, debe entenderse en el sentido de que su actuación ha de encaminarse hacia **la posibilidad de ir avanzando, gradual y constantemente hacia la más completa realización de los derechos humanos**, en función de los recursos materiales del propio Estado.

**13.** Ahora bien, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de lo antes reiterado, como de las consideraciones abandonadas que se precisaron, de lo ponderado en torno al derecho de petición que establece la Carta Magna, en su artículo 8o., **y a la naturaleza de mandatos de optimización de los derechos humanos**; es claro que **el Constituyente Permanente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sí contaba (y sigue teniendo) facultades legislativas, de naturaleza coincidente**, para establecer (en concordancia con su esfera de competencia), en una ley formal y material aplicable en esa entidad, un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para que las autoridades de ese Estado, de sus Municipios, así como de sus organismos autónomos, den respuesta escrita, fundada y motivada a toda persona que ejerza el derecho de petición ante ellas (a que alude el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Se insiste, a igual determinación cabría arribar, incluso si se toman en cuenta las obligaciones y lineamientos de actuación que derivan para toda autoridad, en el ámbito de su competencia en términos del artículo 1o. de la propia Ley Fundamental, en sus términos actuales.

Las **facultades coincidentes** que dan pie a la habilitación indicada, y que específicamente atañen a la materia de la presente contradicción de tesis, surgen porque **la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ninguno de sus dispositivos jurídicos se reservaba o reserva al orden jurídico constitucional, o al parcial federal, ni a algún otro, la posibilidad de regular sobre el particular**, de tal modo que, en principio, en una u otra vigencia de las comentadas del artículo 1o. de la Carta Magna, las entidades federativas sí podían y pueden emitir una ley al respecto (**sin invadir la esfera de ningún otro orden jurídico parcial**), pues al tres de febrero de dos mil,

sus limitantes eran no restringir ni suspender las garantías individuales, en tanto que con la nueva vigencia del citado precepto, debe entenderse que una actuación en tal sentido, incluso es en aras de cumplimentar la disposición constitucional que las obliga, en el ámbito de sus competencias, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con el principio de progresividad, entre otros.

Se destaca también que, a través de lo dispuesto en el comentado artículo 7 de la Constitución Estatal del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, lo que hizo el Constituyente Permanente de esa entidad, fue desarrollar una previsión legislativa con afán de dar mayor eficacia a un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en concreto el de petición reconocido en su numeral 8o.; y al hacerlo, en modo alguno rebasó, sino en todo caso **atendió a los principios rectores previstos en el artículo 1o. de la Constitución Federal, sin afectar la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico, además de que con ello no restringió ni suspendió ninguna garantía individual, sino que generó –en principio y considerado en abstracto– un beneficio, no un perjuicio para las personas, al acotar el margen temporal de actuación de las autoridades de ese Estado, de sus Municipios y sus organismos autónomos (hasta antes indefinido legislativamente) a un plazo máximo** para que den respuesta, escrita, fundada y motivada a las peticiones que se les formulen.

Es de enfatizarse que tal previsión de la Constitución Estatal en comentario, no implica un lineamiento para que se dé respuesta en los términos señalados hasta el término de ese lapso, pues, se reitera, lo estatuido fue un plazo **máximo**, de tal modo que con ello obviamente se da pie a la posibilidad de que las respuestas correspondientes a tales solicitudes se emitan incluso antes.

Se precisa que lo previsto en el citado artículo 7 de la Constitución del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a partir de la reforma publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el tres de febrero de dos mil, no constituye en modo alguno una habilitación irrestricta para que en cualquier caso las autoridades puedan extender la falta de respuesta a las peticiones dirigidas por los gobernados hasta la conclusión de dicha temporalidad, porque, de cualquier modo, el **breve término** que en cada caso específico corresponda observarse, ha estado y quedará sujeto a la estimación de la autoridad judicial correspondiente, cuando se ponga a su consideración un asunto de esa naturaleza.

Corolario de lo anterior y no menos importante resulta, que esa previsión de orden constitucional local en ningún momento llega al grado de definir el concepto de "breve término" a que se refiere el artículo 8o. de la Constitución General de la República.

**II. Si el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puede o no interpretarse válidamente y de forma complementaria con el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, para extraer de éste un parámetro máximo a fin de que las autoridades del orden estatal, municipal y de los organismos autónomos de esa entidad federativa, atiendan el derecho de petición.

Al respecto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que al tenor de lo expuesto en el punto de contradicción anterior, lo que se tiene por reproducido en obvio de repeticiones innecesarias, el artículo 8o. de la Carta Magna, si puede interpretarse válidamente y de forma complementaria con el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para extraer de éste un parámetro máximo a fin de que las autoridades del orden estatal, municipal y de los organismos autónomos de esa entidad federativa, atiendan el derecho de petición.

Esto es así, porque –en síntesis– el referido numeral 7 resulta ser una norma emitida por una autoridad que sí tiene facultades legislativas, de naturaleza coincidente, para establecer esa previsión en el modo en que la estableció; porque sin afectar la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico, y **sin restringir ni suspender** el derecho de petición, **generó –en principio y considerado en abstracto– un beneficio, no un perjuicio** para las personas, al acotar el margen temporal de actuación de las autoridades de ese Estado, de sus Municipios y sus organismos autónomos (hasta antes indefinido legislativamente) a un plazo máximo para que den respuesta, escrita, fundada y motivada a las peticiones que se les formulen.

Además, se insiste, tal previsión de esa Constitución Estatal no implica lineamiento para que se dé respuesta en los términos señalados hasta el término de ese lapso, pues, se reitera, lo estatuido fue un plazo **máximo**, de tal modo que con ello obviamente se da pie a la posibilidad de que las respuestas correspondientes a tales solicitudes se emitan incluso **antes**.

**Un plazo máximo**, es un parámetro que constituye un límite –en este caso, formal y materialmente legislativo– a la dilación mayor que puede tener

una autoridad de los órdenes sobre los que incide la previsión constitucional estatal en torno a la cual gira la presente contradicción de tesis, pero **no es equiparable al "breve término"** a que se refiere el artículo octavo de la Ley Fundamental, **pese a que válidamente en el plano de legalidad, sí pueda efectuarse la interpretación complementaria de ambas normas constitucionales (federal y estatal); pero, no puede soslayarse que el concepto de "breve término", lo que genera es la necesidad de una eventual ponderación judicial, en cada caso concreto**, que debe llevarse a cabo por el respectivo juzgador federal (de primera o segunda instancias) que conoce y debe resolver el juicio de amparo en que se reclama la violación a tal derecho.

Por lo mismo, no es susceptible que este Pleno del Alto Tribunal emita un mayor pronunciamiento sobre el particular, no sólo porque reafirma el referido concepto de "breve término" que la Segunda Sala sustentó desde la Sexta Época, en el sentido de que éste es "*aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse*", sino porque ello incide en **esa ponderación judicial del caso concreto**, que, cabe destacar, **en realidad no fue previamente realizada por los órganos colegiados contendientes**, ni siquiera por el denunciante, pues tal órgano aunque aludió expresamente a la necesidad de que en cada caso se efectuara dicho estudio, fue omiso en plasmar ese estudio en su fallo.

Esto es así, porque **ninguno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes estableció que el plazo máximo** de cuarenta y cinco días hábiles que, en abstracto y de manera totalmente impersonal establece el artículo 7 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, **fuese racionalmente excesivo en relación con lo peticionado en el respectivo asunto en particular**, esto es, en ningún momento se determinó fundada y motivadamente que el plazo máximo referido fuese excesivo a fin de que la autoridad a la que se elevó la petición del caso concreto sometido a su jurisdicción, estudiara lo solicitado, acordara fundando y motivando lo conducente, y se lo hiciera del conocimiento al interesado.

Por todo lo expuesto y de acuerdo con las consideraciones expresadas, deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, los criterios que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenta a continuación:

PETICIÓN. LA EMISIÓN DEL ARTÍCULO 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE FIJA EL PLAZO MÁXIMO DE 45 DÍAS HÁBILES PARA QUE LAS AUTORIDADES DE

ESE ESTADO, SUS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEN RESPUESTA ESCRITA, FUNDADA Y MOTIVADA A LAS INSTANCIAS QUE LES SEAN ELEVADAS EN EJERCICIO DE AQUEL DERECHO HUMANO, SE SUSTENTA EN FACULTADES DE NATURALEZA COINCIDENTE. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación retoma lo que ponderó en las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 31/97 y 14/2001, a la contradicción de tesis 350/2009, y a la acción de inconstitucionalidad 87/2015, respecto de los alcances e implicaciones del federalismo, de la diversidad y del pluralismo, inclusive en el ámbito de los derechos humanos, en lo que concierne a la definición de los niveles de protección de las normas sobre derechos y libertades, así como respecto a que los niveles de protección de los derechos humanos garantizados localmente podrían diferenciarse e, incluso, ampliarse sin coincidir necesariamente y en idénticos términos a los de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, teniendo en cuenta que, en esa materia, las entidades federativas gozan de un margen decisorio, al estar acotadas a actuar sin rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación a derechos humanos, o afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico, así como a que, dadas las características normativas de los derechos fundamentales, éstos se representan primeramente a través de principios o mandatos de optimización. A partir de ello, se concluye que el Constituyente del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave tiene facultades legislativas, de naturaleza coincidente, para emitir el artículo 7 de la Constitución Política de esa entidad, que fija el plazo máximo de 45 días hábiles a fin de que las autoridades de ese Estado, de sus Municipios y de los organismos autónomos locales, den respuesta escrita, fundada y motivada a toda persona que ejerza el derecho de petición ante ellas (a que alude el artículo 8o. de la Constitución General de la República), porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ninguno de sus dispositivos jurídicos reserva al orden jurídico constitucional, o al parcial federal, ni a algún otro, la posibilidad de regular sobre el particular, de modo que, en principio, las entidades federativas pueden emitir una ley al respecto (sin invadir la esfera de algún otro orden jurídico parcial), además de que con ello no se estableció ninguna restricción ni suspensión del derecho de petición, sino que se generó —en principio y considerado en abstracto— un beneficio y no un perjuicio para las personas, al acotar el margen temporal de actuación de las autoridades de ese Estado, de sus Municipios y de sus organismos autónomos (hasta antes indefinido legislativamente) a un plazo máximo para que den respuesta escrita, fundada y motivada a las peticiones que se les formulen, sin que esa previsión de orden constitucional local llegue al grado de definir el concepto de "breve

término" a que se refiere el artículo 8o. citado. Luego, incluso si se analizara la norma local al tenor del artículo 1o. de la Carta Magna, en su vigencia actual, resultaría correcta, pues al final fue emitida en aras de proteger y garantizar el derecho humano de petición en el ámbito de competencia de la autoridad que la emitió.

PETICIÓN. EL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUEDE INTERPRETARSE VÁLIDAMENTE Y DE FORMA COMPLEMENTARIA CON EL ARTÍCULO 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PARA EXTRAER DE ÉSTE UN PARÁMETRO MÁXIMO A FIN DE QUE LAS AUTORIDADES ESTATALES, MUNICIPALES Y LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA ATIENDAN AQUEL DERECHO HUMANO. El artículo 7 citado, que fija el plazo máximo de 45 días hábiles para que las autoridades del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, sus Municipios y los organismos autónomos de esa entidad federativa den respuesta escrita, fundada y motivada a las instancias que les sean elevadas en ejercicio del derecho de petición, puede interpretarse válidamente y de forma complementaria con el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para extraer de aquél un parámetro máximo a fin de que dichas autoridades atiendan el derecho humano de petición, ya que la disposición estatal, mencionada, resulta ser una norma emitida por una autoridad que tiene facultades legislativas, de naturaleza coincidente, además de que no afecta la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico, y sin restringir ni suspender el derecho de petición, pues generó –en principio y considerado en abstracto– un beneficio, no un perjuicio para las personas, al acotar el margen temporal de actuación de los entes obligados a observarla (hasta antes indefinido legislativamente) a un plazo máximo para que den respuesta, escrita, fundada y motivada a las peticiones que se les formulen, lo que no implica un lineamiento para que se dé respuesta en los términos señalados hasta el término de ese plazo máximo, el cual es un parámetro que constituye un límite formal y materialmente legislativo, a la dilación mayor que puede tener una autoridad de los órdenes sobre los que incide la previsión constitucional estatal en torno a la cual gira la presente contradicción de tesis, pero no es equiparable al "breve término" a que se refiere el artículo 8o. de la Ley Fundamental. Esto es, pese a que válidamente en el plano de legalidad sí pueda efectuarse la interpretación complementaria de ambas normas constitucionales (federal y estatal), no puede equipararse ese plazo máximo al concepto de "breve término" de la Constitución Federal, porque éste genera la necesidad de una eventual ponderación judicial en cada

caso concreto, que debe llevarse a cabo por el juzgador federal respectivo (de primera o de segunda instancia) que conoce y debe resolver el juicio de amparo en que, en su caso, se reclama la violación al derecho humano de petición, destacándose que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reafirma que el concepto indicado es "aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse", sustentado por la Segunda Sala del Alto Tribunal desde la Sexta Época del *Semanario Judicial de la Federación*.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, los criterios sustentados por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan 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 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las posturas contendientes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción, en relación con el punto I de contradicción. El Ministro presidente Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Her-

nández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a la existencia de la contradicción, en relación con el punto II de contradicción.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer, en su punto I. Los Ministros Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer, en su punto II. Los Ministros Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

Los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Eduardo Medina Mora I. no asistieron a la sesión de cinco de noviembre de dos mil dieciocho previo aviso a la presidencia.

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

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública**

## se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.

**Nota:** Los títulos y subtítulos a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a las tesis de jurisprudencia P/J. 6/2019 (10a.) y P/J. 5/2019 (10a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, páginas 7 y 9, respectivamente.

La tesis aislada VII.2o.C.14 A citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 1379.

La tesis de jurisprudencia 470 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975*, Tercera Parte, Segunda Sala, página 767.

**Voto particular** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la contradicción de tesis 49/2018.

En sesión celebrada el cinco de noviembre de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente citado al rubro, determinó que existe contradicción entre los criterios sustentados por dos Tribunales Colegiados de Circuito en torno a los alcances del derecho de petición en el Estado de Veracruz y el término dentro del cual se encuentra obligada la autoridad a dar respuesta a las personas que ejercen ese derecho.

Por una parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito estimó que el "*breve término*" con que cuenta toda autoridad para dar respuesta al derecho de petición referido en el artículo 8o. de la Constitución Federal,<sup>1</sup> debe guardar relación con el plazo de cuarenta y cinco días previsto en el artículo 7 de la Constitución de Veracruz.<sup>2</sup> Mientras que, en sentido opuesto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del mismo circuito sostuvo que el artículo 8o. de la Constitución Federal, no es susceptible de interpretarse complementariamente con el plazo de cuarenta y cinco días hábiles que tienen las autoridades de esa entidad federativa para contestar una petición, previsto en el artículo 7 de la Constitución Local.

<sup>1</sup> Constitución Federal. "**Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. "A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

<sup>2</sup> Constitución de Veracruz. "**Artículo 7.** Toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los Municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles. ..."

A partir de lo anterior, el Pleno fijó dos puntos de contradicción:

1. Determinar si conforme al orden constitucional mexicano, el Constituyente del Estado de Veracruz tiene facultades legislativas para establecer un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para que las autoridades de esa entidad federativa den respuesta escrita, fundada y motivada a toda persona que ejerza el derecho de petición ante ellas (a que alude el artículo 8o. de la Constitución Federal); y,
2. Determinar si el artículo 8o. de la Constitución Federal puede o no interpretarse válidamente y de forma complementaria con el artículo 7 de la Constitución de Veracruz, para extraer de éste un parámetro máximo a fin de que las autoridades locales atiendan el derecho de petición.

En este sentido, respecto del primer punto de contradicción, el Tribunal Pleno estimó que el Constituyente de Veracruz sí cuenta con facultades para establecer un plazo máximo para que las autoridades de esa entidad federativa den respuesta a las solicitudes que les formulen en ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal.

De esta manera, el Pleno concluyó que la Constitución Federal no reserva para alguno de los órdenes jurídicos la atribución de regular el ejercicio del derecho de petición; de ahí que deba entenderse que el Estado de Veracruz cuenta con facultades legislativas, de naturaleza coincidente, para establecer en el marco de sus competencias, un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para que las autoridades de esa entidad federativa den respuesta a las solicitudes que se le formulen en ejercicio del derecho de petición reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Federal, pues, además, una actuación en tal sentido forma parte de las acciones dirigidas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con el principio de progresividad.

Así, en el segundo punto de contradicción, y siguiendo la línea argumentativa anterior, el Pleno consideró que el artículo 8o. de la Constitución Federal puede interpretarse válidamente y de forma complementaria con el artículo 7 de la Constitución de Veracruz, para extraer de éste un parámetro máximo a fin de que las autoridades de esa entidad federativa atiendan el derecho de petición.

Lo anterior, porque el artículo 7 de la Constitución Local, fue emitido por una autoridad con facultades legislativas de naturaleza coincidente, para establecer un beneficio para las personas, al acotar el margen temporal de actuación de las autoridades de Veracruz (hasta antes indefinido) a un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para que den respuesta a la petición que les formulen.

Al respecto, no coincido en la existencia de la contradicción de tesis, respecto del primero de los puntos de toque –consistente en determinar, si el Estado de Veracruz tiene competencias legislativas para regular el derecho de petición previsto en la Constitución Federal–, pues ello sólo fue materia de pronunciamiento de uno de los tribunales contendientes, razón por la cual no se configura un punto de toque.

Por tanto, la materia de este asunto se debía centrar, únicamente, en determinar, si el artículo 8o. de la Constitución Federal puede o no interpretarse en forma com-

plementaria con el artículo 7 de la Constitución de Veracruz, como se hizo al fijar el segundo punto de contradicción.

En este sentido, la referencia en torno a las competencias del Constituyente de Veracruz para regular el "*breve término*" al que alude el artículo 8o. de la Constitución Federal, implica únicamente un posicionamiento unilateral de un tribunal, y no un punto de contradicción como se propone en la consulta.

Sin embargo, obligado por la votación mayoritaria respecto a la existencia de ambos puntos de contradicción, a continuación me permito expresar las razones por las que disiento de los criterios adoptados por el Tribunal Pleno.

**1. Determinar si el Estado de Veracruz tiene facultades legislativas para establecer un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles para que las autoridades de esa entidad federativa den respuesta escrita, fundada y motivada a toda persona que ejerza el derecho de petición ante ellas (a que alude el artículo 8o. de la Constitución Federal).**

En primer lugar, **estoy en contra de la sentencia**, pues considero que el Constituyente de Veracruz rebasó sus facultades legislativas al establecer, en la forma que se hace en el artículo 7 de la Constitución Local, un plazo máximo para que las autoridades de esa entidad federativa den respuesta a las solicitudes que les formulen en ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, pues la redacción particular de esa Norma Local vulnera el contenido esencial del derecho de petición consagrado en nuestra Norma Fundamental.

En este sentido, si bien coincido en que las entidades federativas pueden desarrollar o incluso ampliar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y tratados internacionales, como lo manifesté cuando resolvimos la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas<sup>3</sup>—sobre la Constitución de la Ciudad de México— y la diversa acción 75/2015<sup>4</sup>—sobre una norma del Estado de Jalisco en la que se

<sup>3</sup> Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas, fallada el 6 de septiembre de 2018, por unanimidad de votos, respecto del análisis relativo a si la Ciudad de México puede ampliar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, en contra de consideraciones; la Ministra Piña Hernández y el Ministro Medina Mora Icaza apartándose de consideraciones; el Ministro Cossío Díaz por razones diferentes.

<sup>4</sup> Acción de inconstitucionalidad 75/2015, fallada el 14 de junio de 2016, por mayoría de 8 votos, de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora y Aguilar Morales, a favor de declarar la invalidez de una norma del Constitución del Estado de Jalisco en la que se regulaba el control de convencionalidad.

En aquella ocasión manifesté que las entidades federativas pueden legislar en materia de derechos humanos, pero lo que no pueden, "es cambiar el concepto mismo, o sea, la sustancia del concepto del derecho a la libertad o el derecho a ciertas instituciones de derecho establecidas en la Constitución, que por eso están en la Constitución Federal para darle uniformidad nacional, pueden ser legisladas, pueden ser ampliadas, pueden ser—inclusive— reglamentadas—seguramente en algunos casos—, pero no cuando modifican el concepto mismo y crean una definición diversa a la que está establecida en la Constitución".

regulaba el control de convencionalidad–, lo que no pueden los Estados es alterar el contenido esencial y las obligaciones generales reconocidas en la Norma Fundamental, pues ello distorsionaría la uniformidad de los derechos humanos y, en consecuencia, se vulneraría la seguridad jurídica.

Asimismo, manifesté que *"en principio, resultará inválida toda norma de una Constitución Estatal que pretenda determinar, crear o establecer principios relacionados con los derechos humanos, pues éstos sólo son materia de la Ley Fundamental y los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte"*.<sup>5</sup>

De esta forma, reiterando la línea jurisprudencial anterior, estimo que en este caso, el Estado de Veracruz se excedió en sus atribuciones legislativas, pues el Constituyente de esa entidad federativa sí está modificando sustancialmente el contenido esencial del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Norma Fundamental, en virtud de que modificó los alcances temporales de lo que debe entenderse por *"breve término"*.

Este derecho de petición, reconocido en el artículo 8o. de la Constitución Federal establece, en su párrafo segundo, que la autoridad a quien se haya hecho una solicitud, deberá responder por escrito al peticionario en *"breve término"*.

Desde mi perspectiva, para resolver esta contradicción de tesis, en primer lugar, era necesario definir qué se debe entender por *"breve término"* pues, en forma posterior se debía analizar si es posible realizar una interpretación complementaria o sistemática entre la Constitución Federal y la Constitución de Veracruz, o si, por el contrario, lo previsto en el Ordenamiento Local rebasa el contenido esencial del derecho de petición contemplado en la Norma Fundamental.

El *"breve término"* al que se refiere el artículo 8o. de la Constitución Federal, ha sido interpretado –como se detalla en la sentencia– desde la Quinta Época de este Alto Tribunal, cuando la Segunda Sala estimó que si la autoridad ha tardado más de cuatro meses en responder una solicitud, es indudable que se vulnera el derecho de petición.<sup>6</sup> Posteriormente, la misma Segunda Sala sostuvo que la expresión *"breve término"* era suficiente para que, mediante el criterio del juzgador, se fije por éste sin

<sup>5</sup> Así lo sostuvo en sesión de 21 de agosto de 2018, durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas.

<sup>6</sup> "PETICIÓN. TÉRMINO PARA EMITIR EL ACUERDO. La tesis jurisprudencial número 767 del *Apéndice* de 1965 al *Semanario Judicial de la Federación*, expresa: 'Atento lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución, que ordena que a toda petición debe recaer el acuerdo respectivo, es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un recurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional'. De los términos de esta tesis no se desprende que deban pasar más de cuatro meses sin contestación a una petición para que se considere transgredido el artículo 8o. de la Constitución Federal, y sobre la observancia del derecho de petición debe estarse siempre a los términos en que está concebido el repetido precepto.". **Registro digital: 391022**, Jurisprudencia, Sexta Época, Segunda Sala, *Apéndice* 1995, Tomo III, Parte SCJN, página 90, tesis 132.

más apoyo legal, el término de diez días para que se dé respuesta a la solicitud planteada.<sup>7</sup>

Poco tiempo después, durante la Sexta Época, la Segunda Sala se decantó por interpretar que el "*breve término*" es el tiempo "*en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse*".<sup>8</sup>

Es verdad que el derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, tiene la textura de principio, por lo que corresponde al juzgador ponderar, en cada caso particular, si la autoridad cumple o no con este mandato.

Por ello, atendiendo a la indeterminación de la expresión "*breve término*", considero que se puede aplicar el criterio de "*plazo razonable*" que ha desarrollado la Corte Interamericana de Derechos Humanos,<sup>9</sup> como límite temporal para que los órganos jurisdiccionales cumplan con el derecho fundamental de acceso a la justicia pronta, de manera que en cada caso, el juzgador deba ponderar la complejidad de la petición, la conducta de la autoridad y, en su caso, la afectación generada en el peticionario.

Por otra parte, si bien el Constituyente veracruzano tiene facultades para desarrollar o ampliar –incluso reglamentar– los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y tratados internacionales, en este caso la actividad legislativa rebasó y desnaturalizó la esencia del derecho de petición, pues en el artículo 7 de la Constitución Local se prevé que la autoridad a quien se formule una solicitud deberá dar respuesta en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles.

Al respecto, si bien reconozco que puede ser loable la intención del Constituyente veracruzano de dar certeza jurídica sobre el plazo máximo que tiene la autoridad para dar respuesta a una petición, en realidad fija un límite temporal que no es compatible con la esencia del "*breve término*" que se contempla en la Constitución Federal, pues ésta debe entenderse en el sentido de que la autoridad está obligada a emitir una contestación en el menor tiempo posible, de acuerdo con la complejidad de la solicitud.

No es lo mismo la petición de una copia del acta de Cabildo, por ejemplo, que puede –y debe– expedirse en algunas horas o un par de días; que una solicitud que requiera

<sup>7</sup> "PETICIÓN, DERECHO DE.—Si bien es cierto que el artículo 8o. de la Constitución no precisa el número de días en que debe darse cumplida contestación a todo ocurrente o peticionario, la expresión usada por el Constituyente 'en breve término', es bastante para que, bajo el prudente criterio del Juez, se fije por éste, sin más apoyo legal, el término de diez días para que se dé respuesta a la solicitud que se le haya presentado." **Registro digital: 318042**, tesis aislada, Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXIX, página 1394.

<sup>8</sup> "PETICIÓN, DERECHO DE. CONCEPTO DE BREVE TÉRMINO.—La expresión 'breve término' a que se refiere el artículo 8 constitucional, es aquel en que racionalmente puede estudiarse una petición y acordarse." **Registro digital: 268307**, tesis aislada, Sexta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CXXIII, Tercera Parte, página 39.

<sup>9</sup> "152. ... Una vez determinado el tiempo de duración del proceso, la Corte analizará los cuatro elementos que la jurisprudencia ha establecido para determinar la razonabilidad del plazo: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso." *Caso Furlan y familiares Vs. Argentina*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de agosto de 2012, párrafo 152.

una exhaustiva búsqueda de documentos antiguos, en archivos físicos almacenados en grandes bodegas.

De esta manera, no comparto la postura de este Tribunal Pleno, pues estimo que el artículo 7 de la Constitución de Veracruz excede los límites previstos en la Constitución Federal.

Tampoco comparto la afirmación que se hace respecto a que el Constituyente actuó conforme a sus obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con el principio de progresividad, pues si bien el plazo máximo de cuarenta y cinco días puede servir como un límite para evitar dilaciones indebidas, en sentido opuesto, también puede leerse como una permisón para que la autoridad cuente con un plazo más amplio que el estrictamente razonable, para dar respuesta a peticiones más sencillas como la expedición de un acta de Cabildo, por ejemplo.

Lo anterior, porque si bien la Norma Local sólo prevé el plazo máximo con el que cuenta la autoridad para dar respuesta a una petición, y ello no significa que deba agotarlo en todos los casos, lo cierto es que su redacción permite que las autoridades a quienes se les realice una petición, emitan su respuesta en el plazo que ellas determinen, siempre y cuando no exceda de cuarenta y cinco días hábiles. En este caso, podría considerarse que ese plazo no es excesivo, pero el precedente que ahora se ha fijado permitiría que en otras entidades federativas se prevea un plazo mayor, lo cual haría más evidente la necesidad de contar con un sistema homogéneo.

## **2. Determinar si el artículo 8o. de la Constitución Federal puede interpretarse válidamente y de forma complementaria con el artículo 7 de la Constitución de Veracruz, para extraer de éste un parámetro máximo a fin de que las autoridades locales atiendan el derecho de petición.**

Finalmente, **tampoco comparto** la propuesta relativa a que el artículo 8o. de la Constitución Federal puede interpretarse en forma complementaria con el artículo 7 de la Constitución de Veracruz, pues como lo manifesté en el apartado anterior, considero que el Constituyente Local rebasó sus facultades legislativas al establecer un plazo máximo para que las autoridades de esa entidad federativa den respuesta a las solicitudes que les formulen en ejercicio del derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal.

Del mismo modo, no coincido en que ambos preceptos puedan ser interpretados en forma sistemática o complementaria, ni con la afirmación de que el Constituyente de Veracruz estableció un beneficio para las personas al acotar el margen temporal de actuación de las autoridades de Veracruz, que antes era indefinido, pues si bien el plazo máximo de cuarenta y cinco días puede servir como un límite para evitar dilaciones indebidas, también genera una permisón para que la autoridad cuente con un plazo más amplio, que el estrictamente razonable, para dar respuesta a peticiones que requieren poco tiempo para ser cumplidas.

De esta manera, con base en las consideraciones antes referidas, me permito disentir del criterio mayoritario y formular el presente voto particular.

## **REPRESENTANTE ESPECIAL DEL MENOR EN EL JUICIO DE AMPARO. CONDICIONES PARA SU NOMBRAMIENTO CUANDO ÉSTE COMPARECE CON EL CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO Y NO DE QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY DE AMPARO).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 112/2017. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, PRIMERO EN MATERIA PENAL DEL TERCER CIRCUITO Y PRIMERO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO. 13 DE AGOSTO DE 2018. ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: ANA MARCELA ZATARAIN BARRETT.

### **Sumario**

La presente contradicción de tesis se constriñe a resolver si a partir de una interpretación del artículo 8o. de la Ley de Amparo, es posible nombrar a un menor un representante especial cuando comparece al juicio de amparo en calidad de tercero interesado y no de quejoso. Esto a partir del cuestionamiento siguiente: ¿Es posible nombrarle un representante especial a un menor en el juicio de amparo en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo cuando éste comparezca en calidad de tercero interesado?

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al trece de agosto de dos mil dieciocho, emite la siguiente:

### **Resolución**

Mediante la cual se dirimen los autos de la contradicción de tesis 112/2017, cuyo aparente punto de disenso, consiste en establecer si conforme al artículo 8o. de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito debe nombrar un representante especial en todos los casos cuando sus padres o legítimos representantes tengan intereses opuestos a los suyos sin que ello sea aplicable solamente al caso en que el menor sea quien promueva el juicio de amparo.

## I. Antecedentes

1. Los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por dicho tribunal, al resolver el recurso de queja 14/2017 de su índice, que afirman coincide con el que sustenta el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito al resolver los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*,<sup>1</sup> contra el criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 30/2014.<sup>2</sup> Lo anterior, mediante oficio<sup>3</sup> que se recibió y registró en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el quince de marzo de dos mil diecisiete.

2. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el asunto como contradicción de tesis 112/2017, ordenó su turno al Ministro José Ramón Cossío Díaz disponiendo que la competencia para conocer de la misma correspondía al Pleno de este Alto Tribunal por ser materia común. Por otro lado, requirió a los Tribunales Colegiados contendientes para que remitieran a la Suprema Corte de Justicia de la Nación copia certificada de las ejecutorias que resolvieron, así como la versión electrónica de las mismas, para la debida integración del presente expediente.

3. De igual forma, les indicó que comunicaran si el criterio sustentado en los asuntos respecto de los cuales se denunció la contradicción de tesis, se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado.

---

<sup>1</sup> Amparos de los que derivó la tesis III.1o.P.50 P, de rubro: "MENORES. REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOMBRARLES UNO CUANDO SUS PADRES O LEGÍTIMOS REPRESENTANTES TENGAN INTERESES OPUESTOS A LOS SUYOS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 1324.

<sup>2</sup> Del que derivó la tesis VII.1o.C.8 K (10a.), de título y subtítulo: "MENORES DE EDAD. LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO OPERA CUANDO ÉSTOS SEAN LA PARTE QUEJOSA Y BAJO EL ENTENDIDO DE QUE LA DESIGNACIÓN DEL REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO, DEPENDERÁ DE QUE EL JUZGADOR LO ESTIME NECESARIO EN RAZÓN DEL ESCRUTINIO MINUCIOSO QUE HAGA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 9, Tomo III, agosto de 2014, página 1847 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de agosto de 2014 a las 9:33 horas».

<sup>3</sup> El número de oficio es 69/2017, el cual obra de la foja 2 del cuaderno en que se actúa.

## II. Competencia

4. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por 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 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis, suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, respecto de un tema que corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria su intervención.<sup>4</sup>

## III. Legitimación

5. La presente denuncia de contradicción de tesis fue realizada por parte legitimada para ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito que emitió, al resolver un recurso de queja, uno de los criterios contendientes. Por tanto, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

## IV. Existencia de la contradicción

6. El presente asunto cumple con los requisitos para la existencia de una contradicción de tesis. En principio, es menester destacar que este Tribunal Pleno ha establecido en la jurisprudencia P/J. 72/2010, que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Sirve de apoyo 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)". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9.

<sup>5</sup> 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

7. Del citado criterio, se evidencia que la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

8. En este orden de ideas, si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo, ya sea porque se construyó el criterio jurídico partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

9. Con base en lo anterior, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

**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,

---

SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

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. En el caso, **existe la contradicción de tesis denunciada pero sólo entre dos de los tribunales contendientes**, tal y como enseña se demostrará:

11. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** 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.

12. En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** resolvió el recurso de queja 14/2017.

- En dicho asunto se impugnó la resolución del Juez Décimo Cuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, por virtud del cual ordenó emplazar a juicio a \*\*\*\*\* por sí y en representación de su menor hija \*\*\*\*\*.

- El órgano colegiado determinó que resultaba incorrecto emplazar a juicio a la menor ofendida a través de su padre bajo el argumento de que existe un conflicto de intereses entre los padres de la menor, lo que impide que se ejerza dicha representación en juicio. Dado que la menor, tercera interesada en el juicio de garantías, es ofendida en la comisión del delito de tráfico de menores, debe ser llamada a juicio con esa calidad, pero no a través de su padre. En ese sentido, si la madre de la menor tenía el carácter de quejosa en el juicio de amparo y de acusada del delito de mérito por denuncia del propio padre de la menor, no resulta posible conferirle a éste la representación, porque la intervención del padre podría tener diverso propósito a la sola defensa del interés superior del menor.

- En la resolución se afirmó que, por regla general, el juicio de amparo en favor de menores de edad debe promoverse por quien ostente su legítima representación. No obstante, en ciertos casos, las especiales condiciones de vulnerabilidad en que éstos se encuentran justifican que puedan ser representados por otras personas en su nombre, incluyendo el Ministerio Público. Lo anterior, dijo el órgano colegiado, encuentra asidero normativo en el artículo 8o. de la Ley de Amparo, en relación con lo dispuesto en el numeral 12, párrafos, 1 y 2, de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en términos

de los artículos 83 y 122 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, supuestos jurídicos que hacen extensiva dicha disposición a ser llamado como tercero interesado.

- De tal suerte, en virtud del principio *pro homine*, se puede entender con mayor amplitud el parámetro para definir los alcances del artículo 8o. de la Ley de Amparo para concluir que éste también tiene aplicación a la hipótesis en que los infantes sean llamados al juicio de amparo indirecto con el carácter de terceros interesados, a fin de velar que los representantes que les designen tengan ausencia de conflicto de intereses. Por ello, el artículo 8o. no debe ser interpretado de forma literal y restringida.

- En apoyo a su resolución, manifestó compartir la tesis aislada III.1o.P.50 P.<sup>6</sup> emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, cuyo criterio se explicará a continuación.

- En virtud de los razonamientos expuestos, el órgano colegiado concluyó que, de la interpretación teleológica del artículo 8o. de la Ley de Amparo, se advierte que la obligación por parte del órgano jurisdiccional es designar a un representante especial en el juicio de amparo al menor para proteger sus intereses a fin de impedir que sus derechos se vean manipulados por su representante legítimo incluso si el menor interviene en su carácter de tercero interesado.

13. De igual forma, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito** mencionado anteriormente, al resolver el amparo en revisión \*\*\*\*\* , sostuvo que:

- En atención al artículo 6o. de la abrogada Ley de Amparo (vigente en ese asunto), se había configurado una violación a las leyes que regulan el procedimiento del juicio de amparo que afecta a las defensas de la menor.

- En ese sentido, el juicio de amparo había sido promovido por los padres de la menor por propio derecho y en representación de ésta contra actos del agente del Ministerio Público que habían retirado a la menor del hogar familiar y enviada al Instituto Cabañas ante una indagatoria de hechos ilícitos en agravio de la menor presuntamente por parte de sus progenitores. Es decir, ambos padres habían sido acusados del citado delito.

---

<sup>6</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, Novena Época, agosto de 2002, página 1324.

- Por ello, resultaba claro para el órgano colegiado que, al tenor del mencionado artículo 6o. de la Ley de Amparo abrogada, el Juez de Distrito debió nombrarle un representante especial en tanto al existir un delito cometido en agravio de la menor representada, había un conflicto de intereses entre la menor y quienes ejercían sobre ella la patria potestad.

- Por ello, el Juez de Distrito estaba obligado a, antes de proveer sobre la admisión de la demanda, a nombrarle un representante especial para que fuera éste y no sus padres, quien ratificara la demanda.

14. Por su parte, en el recurso de revisión \*\*\*\*\* , dicho órgano colegiado sostuvo que:

- Se advirtió la existencia de una violación a las leyes que regulan el procedimiento que afectó a las defensas de la menor. Lo anterior en tanto la promovente del juicio de amparo resultó ser la madre de la menor y la averiguación previa que fue acto reclamado en el juicio se instauró precisamente por la posible comisión de hechos ilícitos en agravio del menor por su progenitora.

- Por ello, resultaba notorio que el interés de la menor podría resultar contrario al de su madre. En dichas condiciones, el Juez de Distrito debió llamarla a juicio como tercero perjudicada y nombrarle un representante especial.<sup>7</sup>

- En este tenor, aun cuando bajo la legislación civil los padres o tutores o quienes ejerzan la patria potestad sean legítimos representantes de los menores de edad, si en el juicio de amparo se pudiera resolver un interés jurídico opuesto al de la menor, es innegable que tales representantes se encuentran impedidos para ejercer esa representación en juicio. Por ende, al estar en presencia de un acto que habrá de ejecutarse en la persona del menor, el Juez de Distrito, antes de proveer sobre la admisión de la demanda, estaba obligado a llamarla a juicio como tercero perjudicada y nombrarle un representante especial para garantizarle una representación imparcial y, al no hacerlo así, dejó a la menor en Estado de indefensión.

---

<sup>7</sup> Citó como apoyo la tesis III.1o.P.19 P, de rubro: "TERCERO PERJUDICADO EN AMPARO INDIRECTO, LO ES EL MENOR DE EDAD CUYA CUSTODIA SE RECLAMA EN UN INCIDENTE DE RESTITUCIÓN EN EL QUE NO ES PARTE, SINO QUE SOBRE ÉL SE EJECUTARÁ LA RESOLUCIÓN QUE SE DICTE.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, página 831.

15. De dichos asuntos, derivó la tesis aislada emitida por el Tribunal Colegiado de mérito de texto y rubro siguientes:

"MENORES. REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOMBRARLES UNO CUANDO SUS PADRES O LEGÍTIMOS REPRESENTANTES TENGAN INTERESES OPUESTOS A LOS SUYOS. Aunque de acuerdo con la legislación civil los padres, tutores o quienes ejercen la patria potestad sobre los menores de edad son sus representantes legítimos, si en el juicio de amparo promovido por un menor o en favor de él, la persona que lo representa con cualquiera de las calidades mencionadas tiene intereses contrarios al menor representado, es evidente que tal representante se encuentra impedido para ejercer esa representación en el juicio, como ocurre en el caso en el que los padres del menor (representantes en el juicio de garantías), tienen el carácter de inculpados en la averiguación previa de la que deriva el acto reclamado por un delito cometido en agravio del propio menor representado, y pretenden obtener la protección constitucional para que se deje insubsistente dicho acto y recuperar así la custodia del menor; por tanto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito debe nombrar al menor un representante especial, a fin de que sea éste el que intervenga en el juicio y lo represente debidamente, pues ante la posibilidad de la existencia de un conflicto de intereses entre el menor y quien ejerce sobre él la patria potestad, se hace necesario garantizar que contará con una representación imparcial, dirigida de manera absoluta a la defensa eficaz de sus derechos en el juicio de garantías."

16. En cambio, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** al resolver el recurso de queja 30/2014 sostuvo que:

- Resultaba violatorio del artículo 8o. de la Ley de Amparo el que el Juez de Distrito hubiera nombrado un representante especial a los menores ante el alegato de ambos padres de tener la guardia y custodia de aquéllos.
- A juicio de dicho órgano colegiado, tal determinación pasó por alto que la hipótesis contenida en dicho precepto legal no es de aplicación irrestricta, sino que opera exclusivamente cuando el juicio de garantías es promovido por un menor de edad y no cuando su intervención se dé en calidad de tercero interesado.
- El órgano colegiado sostuvo que la Suprema Corte ha definido que en los asuntos en que se involucren derechos de menores de edad, debe tenerse presente que éstos cuentan con interés jurídico propio para impugnar

en amparo las determinaciones que afecten esos derechos de los que son titulares. Al ser esto así, el juzgador se encuentra obligado, en este tipo de casos, a realizar un escrutinio estricto de los conceptos de violación relacionados con los intereses del menor e inclusive a suplir la deficiencia de la queja, así como para verificar si es necesario nombrarle un representante especial de acuerdo al artículo 8o. de la Ley de Amparo, a efecto de impedir que la legitimación procesal del menor sea utilizada por quien pretende ejercer su representación en el juicio de amparo para plantear temas ajenos a su interés superior.<sup>8</sup>

- Él órgano colegiado concluyó que del anterior criterio, se corroboraba que el supuesto previsto en el artículo 8o. de la Ley de Amparo sólo opera cuando los menores constituyen la parte quejosa y bajo el entendido de que la designación del representante especial en este tipo de casos sólo se realizará cuando el juzgador lo estime necesario, a razón del escrutinio minucioso de los conceptos de violación.

- Por ello, el solo conflicto de intereses entre los padres no constituye un motivo suficiente por sí mismo para nombrar al menor un representante especial, en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo, pues ello sólo puede acontecer cuando el menor funja como quejoso y no como tercero interesado en el juicio de derechos fundamentales.

17. En razón de lo anterior, el órgano colegiado emitió la tesis VII.1o.C.8 K (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"MENORES DE EDAD. LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY DE AMPARO, SÓLO OPERA CUANDO ÉSTOS SEAN LA PARTE QUEJOSA Y BAJO EL ENTENDIDO DE QUE LA DESIGNACIÓN DEL REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO, DEPENDERÁ DE QUE EL JUZGADOR LO ESTIME NECESARIO EN RAZÓN DEL ESCRUTINIO MINUCIOSO QUE HAGA DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. De la interpretación teleológica del citado precepto se advierte que la obligación de designar un representante especial en el juicio de amparo, no es de aplicación irrestricta para todos los asuntos en que se hallen involucrados derechos de menores de

---

<sup>8</sup> Citó al efecto la jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal 1a./J. 102/2012 (10a.), de rubro: "MENORES DE EDAD. CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE RESOLUCIONES DICTADAS RESPECTO DE SU GUARDA Y CUSTODIA (ESTUDIO CORRESPONDIENTE ANTERIOR A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL JUICIO DE AMPARO DE 6 DE JUNIO DE 2011)". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo1, enero de 2013, página 617.

edad y exista conflicto de intereses entre sus progenitores o representantes legítimos en virtud de la litis planteada; toda vez que la finalidad perseguida con aquel supuesto normativo, estriba en evitar que quienes están facultados para representar al menor, utilicen esa legitimación jurídica para promover el juicio de amparo con la simple intención de introducir cuestiones diversas a su interés superior; lo que al ser así, implica que aquella hipótesis prevista en el invocado numeral sólo opera cuando los menores constituyen la parte quejosa y bajo el entendido de que la designación del representante especial en ese tipo de casos, también dependerá de que el juzgador lo estime necesario en razón del escrutinio minucioso que haga de los conceptos de violación, pues lo que se busca es proteger los intereses del infante en aras de impedir que sus derechos se vean manipulados por el representante legítimo que haya promovido el juicio de amparo en su nombre; máxime que el simple conflicto de intereses que pudiera existir entre sus progenitores o representantes legítimos, no constituye un factor que por sí mismo determine la obligación de nombrarles un representante especial ya que, de cualquier forma, el juzgador, al decidir la litis planteada, debe hacerlo en estricto apego al interés superior de los infantes, adoptando el criterio que más favorezca a su sano desarrollo e, incluso, puede suplir la deficiencia de la queja en su máxima expresión a fin de salvaguardar dicho interés superior, por encima del interés particular de sus representantes legítimos, para así impedir que las pretensiones o conflictos personales de éstos afecten la determinación que se adopte a efecto de que ésta redunde en un verdadero bienestar para los menores."

18. De lo hasta aquí expuesto se advierte con claridad que los Tribunales Colegiados contendientes, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, esencialmente, vinculada con la decisión que debe recaer a la posibilidad de nombrarle al menor un representante especial en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo (y 6o. de la Ley de Amparo Abrogado por lo que respecta al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito) cuando exista un conflicto de interés entre los representantes legales.

19. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito**, sí existió un punto de toque con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver.

20. En efecto, dichos Tribunales Colegiados contendientes resolvieron casos en los cuales se vieron obligados a determinar si la posibilidad de nombrar a un representante especial para el menor en el juicio de amparo al tenor

del artículo 8o. de la ley de la materia, podía aplicarse también al supuesto en los cuales el menor fuera tercero interesado, cuando del expediente, se advirtiera que existían intereses contrarios entre ambos padres y, por tanto, ninguno de ellos podía fungir como su legítimo representante.

21. Así, mientras que el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** considera que el contenido del artículo 8o. de la Ley de Amparo no puede interpretarse, que sólo es aplicable cuando los menores acudan como promoventes del juicio de amparo, sino que además puede aplicarse también cuando el menor comparezca en calidad de tercero interesado, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito** sostuvo que el artículo 8o. de la Ley de Amparo, únicamente, resulta aplicable al caso en que el menor sea quejoso en el juicio de amparo y nunca cuando su intervención se diera en calidad de tercero interesado. **Ello conforma un frontal disenso argumentativo.**

22. De lo anterior se sigue la existencia de un punto de toque entre los criterios de los órganos colegiados, en tanto que el primero sostuvo que la interpretación del artículo 8o. de la Ley de Amparo permite nombrar a un representante especial para un menor cuando éste comparece en calidad de tercero interesado si hay conflicto de intereses entre sus legítimos representantes, a saber, sus padres; mientras que el segundo afirmó que el artículo 8o. en ningún caso permite nombrar a un representante especial para un menor si éste comparece en calidad de tercero interesado y no como parte quejosa. **Se reitera entonces que ambos tribunales interpretaron el contenido y alcance que debe darse al artículo 8o. de la Ley de Amparo.**

23. No pasa desapercibido a este Alto Tribunal que el disenso interpretativo, se forma en base a casos con diferencias fácticas. Es decir, en uno de ellos, el amparo provenía de materia penal mientras que, en otro, provenía de materia civil. Sin embargo, esto no interfiere en la existencia de la contradicción en tanto ambos Tribunales Colegiados interpretaron en sentido diametralmente opuesto el mismo artículo de la Ley de Amparo, sin que en su interpretación fueran predominantes o decisivas las diferencias fácticas en los asuntos.

24. Así, es claro que ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a una conclusión diferente por lo que la contradicción de tesis entre estos Tribunales Colegiados se reputa existente.

25. **Inexistencia de la Contradicción de tesis respecto al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.** Ahora bien,

este Tribunal Pleno estima que, a pesar de haber sido señalado como un criterio contendiente, no existe punto de contradicción respecto a la decisión adoptada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito en la tesis aislada III.1o.P.50 P.,<sup>9</sup> derivado del amparo en revisión \*\*\*\*\* y el amparo en revisión \*\*\*\*\* , de su índice.

26. Las razones por las cuales no existe un punto de toque respecto a dicho criterio son fundamentalmente dos, a saber, en primer término, el haber surgido dicha decisión a consecuencia de la interpretación de un artículo distinto de una Ley de Amparo actualmente no vigente y, en segundo término, el hecho de que uno de los dos asuntos que dio origen a la tesis referida tenga diferencias fácticas que trascienden en la formulación del criterio.

27. Así, en primer término, debe señalarse que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al resolver los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , de su índice, interpretó la Ley de Amparo ya abrogada. Es decir, que su interpretación giró en torno al artículo 6o. de la Ley de Amparo cuyo texto es distinto al del artículo 8o. de la Ley de Amparo vigente, tal como puede constatarse en el siguiente cuadro:

<b>Ley de Amparo abrogada artículo 6o.</b>	<b>Ley de Amparo vigente artículo 8o.</b>
<p><b>Artículo 6o.</b> El menor de edad podrá pedir amparo sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente o impedido, pero en tal caso, el Juez, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio.</p> <p>Si el menor hubiere cumplido ya catorce años, podrá hacer la designa-</p>	<p><b>Artículo 8o.</b> El menor de edad, persona con discapacidad o mayor sujeto a interdicción podrá pedir amparo por sí o por cualquier persona en su nombre sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente, se ignore quién sea, esté impedido o se negare a promoverlo. El órgano jurisdiccional, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, le nombrará un representante especial para</p>

<sup>9</sup> De rubro: "MENORES. REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOMBRARLES UNO CUANDO SUS PADRES O LEGÍTIMOS REPRESENTANTES TENGAN INTERESES OPUESTOS A LOS SUYOS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 1324.

<p>ción de representante en el escrito de demanda.</p>	<p>que intervenga en el juicio, debiendo preferir a un familiar cercano, salvo cuando haya conflicto de intereses o motivo que justifiquen la designación de persona diversa.</p> <p>Si el menor hubiere cumplido catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda.</p>
--	---

28. Ahora bien, a pesar de que se reconoce que la figura regulada por el texto es similar, sin embargo, existen diferencias sustanciales, pues el nuevo artículo, estableció, expresamente, condiciones de preferencia en el nombramiento del representante especial como el "conflicto de intereses", hipótesis que, por cierto, discuten abiertamente los Tribunales Colegiados en contención. Es decir, a pesar de ser una figura similar, sus condiciones de regulación variaron por lo que dicha interpretación del artículo 6o. de la abrogada Ley de Amparo no podría entrar en contención con la interpretación del artículo 8o. de la Ley de Amparo vigente que prevé condiciones distintas.

29. Así, las modificaciones legislativas y conceptuales dificultan encontrar un punto de toque frente a los criterios sustentados, dificultad que se acentúa con la razón que se esgrime en el párrafo siguiente.

30. En segundo término, este Tribunal Pleno advierte que la tesis aislada III.1o.P.50 P;<sup>10</sup> derivó de los amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito. En ese sentido, si bien en el amparo en revisión \*\*\*\*\* el Tribunal Colegiado encontró una violación a las defensas del menor, lo cierto es que ello se debió a que no había sido llamado del todo a juicio con el carácter de tercero perjudicado, estableciendo que debía nombrársele un representante especial, a fin de que fuese éste el que interviniera en juicio y lo representase en el juicio de amparo por la posible existencia de un conflicto de intereses entre el menor y quien ejerce sobre él la patria potestad. Es decir, aun cuando el cri-

<sup>10</sup> De rubro: "MENORES. REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOMBRARLES UNO CUANDO SUS PADRES O LEGÍTIMOS REPRESENTANTES TENGAN INTERESES OPUESTOS A LOS SUYOS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 1324.

terio tangencialmente analiza la posibilidad de nombramiento del representante especial, el eje jurídico focal fue la falta de llamamiento a juicio de amparo de dicho menor con el carácter de tercero perjudicado.

31. Por otro lado, en el amparo en revisión \*\*\*\*\*, el órgano colegiado discutió la aplicación del artículo 6o. de la Ley de Amparo abrogada, pero en atención a que el menor fungió como quejoso (no como tercero interesado) y no se le nombró un representante especial para ratificar la demanda, sino que se permitió que sus padres la ratificaran a pesar del probable conflicto de intereses. Es decir, en este asunto no se discutió la posibilidad de nombrarle un representante especial al menor cuando comparecía como tercero interesado, sino como quejoso. En ese sentido, este precedente no tiene punto de conexión en tanto discute una hipótesis diversa a la de los Tribunales Colegiados en contención.

32. Por las razones anteriormente señaladas no puede considerarse que el criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito en la tesis aislada III.1o.P.50 P;<sup>11</sup> derivado del amparo en revisión \*\*\*\*\* y el amparo en revisión \*\*\*\*\* de su índice, tenga un punto de toque que lleve a un diferendo interpretativo por lo que respecto a las decisiones tomadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. Por ello, respecto al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito la presente contradicción de tesis se considera inexistente.

33. **Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno observa que los criterios de los tribunales contendientes pueden dar lugar a la formulación de una pregunta genuina. Concretamente, el problema por resolver admite ser fraseado de la siguiente manera:

**¿Es posible nombrarle un representante especial a un menor en el juicio de amparo en términos del artículo 8o. de la Ley de Amparo cuando éste comparezca en calidad de tercero interesado?**

---

<sup>11</sup> De rubro: "MENORES. REPRESENTANTE ESPECIAL EN EL JUICIO DE AMPARO. EL JUEZ DE DISTRITO DEBE NOMBRARLES UNO CUANDO SUS PADRES O LEGÍTIMOS REPRESENTANTES TENGAN INTERESES OPUESTOS A LOS SUYOS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, agosto de 2002, página 1324.

## V. Estudio

34. Este Tribunal Pleno considera que la respuesta a la pregunta anterior debe ser **afirmativa** prevaleciendo el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan en el presente apartado. Para una mayor comprensión del asunto se explicará sucesivamente: 1) el marco normativo del interés superior del menor; 2) los pronunciamientos del Pleno de este Alto Tribunal sobre dicho interés superior; 3) los pronunciamientos sostenidos por la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte, relativos al interés superior del menor; 4) las implicaciones sustantivas y procesales del interés superior del menor; y, finalmente, 5) la interpretación del artículo 8o. de la Ley de Amparo.

35. **Marco normativo del interés superior del menor.** En primer término,<sup>12</sup> debe señalarse que el interés superior del menor se encuentra constitucionalizado, es decir, recogido en la Carta Magna en virtud de la reforma constitucional de doce de octubre de dos mil once. Ello se consagra en los términos siguientes:

### "Artículo 4o. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez."

36. Asimismo, los artículos 3, numeral 1, 4o. y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño disponen lo siguiente:

### "Artículo 3

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autorida-

---

<sup>12</sup> El principio del interés superior del menor se ha dilucidado en numerosas ocasiones. Recientemente, la Primera Sala resolvió el amparo directo en revisión 4686/2016, en sesión de tres de mayo de dos mil diecisiete, resuelto por unanimidad de cinco votos. En el presente proyecto retomamos únicamente el resumen del desarrollo del interés superior del menor allí realizado (y no el criterio jurídico de la sentencia). Es decir, se emplea únicamente el resumen de los antecedentes legislativos y jurisprudenciales del principio.

des administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

#### "Artículo 4

"Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional."

#### "Artículo 12

"1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

"2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."

37. Además de lo anterior, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes reitera dicho principio en su artículo 18:

"**Artículo 18.** En todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes que tomen los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos, se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez. Dichas autoridades elaborarán los mecanismos necesarios para garantizar este principio."

38. **Pronunciamientos del Pleno de este Alto Tribunal.** Por su parte, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido desde la acción de inconstitucionalidad 11/2005, que el interés superior de la infancia implica que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado debe buscar el beneficio directo del infante, por lo que cualquier análisis de una disposición respecto de menores de edad implica que sea prioritario reconocer dichos principios.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ello dio lugar a la tesis P. XLV/2008, de rubro: "MENORES DE DIECIOCHO AÑOS. EL ANÁLISIS DE UNA REGULACIÓN RESPECTO DE ELLOS DEBE HACERSE ATENDIENDO AL INTERÉS SUPERIOR Y A LA PRIORIDAD DE LA INFANCIA.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y

39. Aunado a lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal consideró en el expediente Varios 1396/2011,<sup>14</sup> siguiendo a la Corte Interamericana, que la obligación del Estado de proteger el interés superior de los menores durante cualquier procedimiento en el cual estén involucrados implica, entre otras cuestiones, los siguientes compromisos: (I) suministrar la información e implementar los procedimientos adecuados **adaptándolos a sus necesidades particulares, garantizando que cuenten con asistencia letrada y de otra índole en todo momento, de acuerdo con sus necesidades;** (II) asegurar, especialmente en los casos en que hayan sido víctimas de delitos como abusos sexuales u otras formas de maltrato, que su derecho a ser escuchados, se ejerza garantizando su plena protección, vigilando que el personal esté capacitado para atenderlos y que las salas de entrevistas representen un entorno seguro y no intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado; y, (III) procurar que no sean interrogados en más ocasiones que las necesarias para evitar, en la medida de lo posible, su revictimización o un impacto traumático.

40. En ese sentido, resulta claro que el Estado, debe tutelar el interés superior del menor en cualquier procedimiento, lo que por supuesto implica también que dicho mandato cobra aplicación tratándose del juicio de amparo. Lo anterior, porque la resolución y tesis anteriormente señalada establece que debe de adaptarse cualquier procedimiento a sus necesidades particulares, garantizando su asistencia letrada. Es decir, sin importar en qué calidad se dé la intervención de un menor en un procedimiento, el Estado debe asegurar que dicha intervención se realice con una asistencia adecuada, velando siempre por su interés y protección.

41. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 8/2014, se determinó que cuando los juzgadores analicen la constitucionalidad de normas o aplicarlas, deben realizar un escrutinio estricto de su necesidad y proporcionalidad si éstas inciden sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes, de modo que permita vislumbrar los grados de afectación a sus intereses **"y la forma**

---

su *Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 712. La misma interpretación (si bien en relación a temática diversa), se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 37/2006, dando pie a la jurisprudencia P./J. 78/2008, de rubro: "SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 616.

<sup>14</sup> De ello derivó la tesis P. XXV/2015 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 236 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre a las 10:30 horas».

**en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento".<sup>15</sup>**

42. En ese sentido, resulta claro que este Tribunal Pleno ya ha establecido que toda medida puede y debe armonizarse en su interpretación jurisdiccional para que proteja el interés superior del menor en todo momento; interpretación que resulta naturalmente también aplicable a la Ley de Amparo en cualquiera de sus artículos si impactan los derechos de los menores

43. De la anterior exposición jurisprudencial podemos delimitar tres importantes premisas que serán empleadas en la resolución de esta contradicción de tesis:

**1)** El interés superior del menor es un principio constitucional y convencional subjetivo, cuya aplicación en su faceta jurisdiccional, únicamente, precisa de que un menor se encuentre en un proceso directa o indirectamente para que se actualice la obligación del juzgador de tutelar sus derechos con un rigor especial.

**2)** En todo proceso judicial, un juzgador debe procurar que el menor tenga una asistencia letrada debida y;

**3)** Cuando un juzgador se encuentre aplicando normas que incidan en el bienestar del menor o en algunos de sus derechos, debe realizar un análisis estricto de las mismas para armonizarlas e interpretarlas de tal modo que dicha norma resulte útil y eficiente en la tutela del interés superior del menor, cuya protección siempre debe de prevalecer.

**44. Pronunciamientos de la Primera Sala y la Segunda Sala de este Alto Tribunal.** La Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo en el amparo directo en revisión 69/2012,<sup>16</sup> que el interés superior del menor cumple dos funciones normativas. La primera, funge como un principio jurídico ga-

<sup>15</sup> La acción de inconstitucionalidad mencionada dio origen a la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO Estricto CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas». De dicha tesis se toma el texto resaltado.

<sup>16</sup> Resuelto por la Primera Sala el dieciocho de abril de dos mil doce por unanimidad de votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

rantista y, la segunda, funge como una pauta interpretativa para solucionar los conflictos entre los derechos de los niños. Ello fue plasmado con claridad en la tesis 1a. CXXI/2012 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS ALCANCES Y FUNCIONES NORMATIVAS."<sup>17</sup>

45. Aunado a ello, en la jurisprudencia 1a./J 25/2012 (9a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.",<sup>18</sup> la Primera Sala hizo referencia al entendimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que sostuvo que el interés superior del menor "... implica que el desarrollo de éste [el menor] y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y **la aplicación de éstas** en todos los órdenes relativos a la vida del niño."

46. De igual forma, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 44/2014 (10a.) de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS.",<sup>19</sup> la Primera Sala estimó que es posible señalar como criterios relevantes para la determinación en concreto del interés del menor en todos aquellos casos en que esté de por medio **la situación familiar de un menor**, los siguientes: a) se deben satisfacer, por el medio más idóneo, las necesidades materiales básicas o vitales del menor, y las de tipo espiritual, afectivas y educacionales; b) se deberá atender a los deseos, sentimientos y opiniones del menor, siempre que sean compatibles con lo anterior e interpretados de acuerdo con su personal madurez o discernimiento; y, c) se debe mantener, si es posible, el *statu quo* material y espiritual del menor y atender a la incidencia que toda alteración del mismo pueda tener en su personalidad y para su futuro.

47. En ese sentido, la función judicial, basada en la contienda contradictoria por naturaleza, cambia cuando los derechos en conflicto directa o indirectamente involucren a un menor. En este tipo de casos, el Juez se aparta de su naturaleza de observador de la contienda procesal para convertirse en tutelar de un principio superior en favor del menor al grado en que puede y debe recabar y desahogar pruebas o practicar las diligencias que considere oportuno.

<sup>17</sup> Visible en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, página 261.

<sup>18</sup> Visible en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 334.

<sup>19</sup> Visible en *la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 270 «y en *el Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

tunas para conocer la verdad respecto de los derechos controvertidos, velando por el interés de los menores.<sup>20</sup>

48. Inclusive, los clásicos planteamientos procesales y la inmutabilidad y rigidez ordinariamente atribuidas a la cosa juzgada, ceden en casos concretos frente al interés superior del menor.<sup>21</sup> Ello es un mandato judicial que proviene desde la propia Constitución Federal y los tratados internacionales por lo que tiene una importancia mayúscula.

49. De tal suerte, el interés superior del menor es un verdadero elemento interpretativo fundamental en el ámbito jurisdiccional<sup>22</sup> y ello:

"... conlleva ineludiblemente a que el juzgador tome en cuenta, al emitir sus resoluciones, algunos aspectos que le permitan determinar con precisión el ámbito de protección requerida, tales como la opinión del menor, sus necesidades físicas, afectivas y educativas; el efecto sobre él de un cambio; su edad, sexo y personalidad; los males que ha padecido o en que puede incurrir, y la posibilidad de que cada uno de sus padres responda a sus posibilidades."

50. Además de lo anterior, la Primera Sala ha hecho alusión a la importancia del juzgador en aquellos juicios de amparo en que intervengan menores a efectos de que no se utilice la representación procesal del menor para introducir temas ajenos a su superior interés.<sup>23</sup> No ha sido la única ocasión en que la Primera Sala analizó cuestiones de representación en el juicio de amparo a la luz del interés superior del menor. En virtud de la protección del

<sup>20</sup> Ello se afirmó en la jurisprudencia 1a./J. 30/2013 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR, PARA PRESERVARLO, EL JUZGADOR ESTÁ FACULTADO PARA RECABAR Y DESAHOGAR DE OFICIO LAS PRUEBAS QUE CONSIDERE NECESARIAS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 401.

<sup>21</sup> Ello se consagra con claridad en la jurisprudencia 1a./J. 28/2013 (10a.), de título y subtítulo: "RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR DEBE PREVALECCER EN EL JUICIO RELATIVO FRENTE A LA INSTITUCIÓN DE LA COSA JUZGADA.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013.

<sup>22</sup> Véase la tesis 1a. LXXXIII/2015 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1397.

<sup>23</sup> Por ejemplo, ello fue objeto de análisis en la jurisprudencia 102/2012 (10a.), de rubro: "MENORES DE EDAD. CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO EN CONTRA DE RESOLUCIONES DICTADAS RESPECTO DE SU GUARDA Y CUSTODIA (ESTUDIO CORRESPONDIENTE ANTERIOR A LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL JUICIO DE AMPARO DE 6 DE JUNIO DE 2011)". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 1, enero de 2013, página 617.

interés superior del menor, la Primera Sala ha determinado que no debe sobreerse el juicio de amparo promovido por quien ejerció la patria potestad del menor durante el juicio de origen si éste adquirió la mayoría de edad, sino ordenar notificación personal al interesado para que éste decida si ratifica la promoción en el plazo de tres días.<sup>24</sup>

51. Por su parte, la Segunda Sala, ha establecido que cuando se tome una decisión que afecte en lo individual o colectivo a los menores, "se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales". Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y, (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe "en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño", lo que significa que, en "cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá", lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.<sup>25</sup>

**52. Implicaciones sustantivas y procesales del interés superior del menor.** Habiendo establecido lo anterior, resulta claro que el interés superior del menor es un principio que, en procesos de cualquier naturaleza, implica dos vertientes. En primer término, una vertiente sustantiva y, en segundo término, una vertiente procesal. En la inteligencia que no se inadmite que este principio tiene una diversa vertiente, a saber, como principio interpretativo jurídico fundamental, aspecto que no se tocará en la presente sentencia en tanto no forma parte de su materia de análisis.

53. De tal suerte, la vertiente sustantiva, implica que el juzgador se encuentra obligado a la tutela sustancial de sus derechos y debe privilegiar la defensa de los mismos en la resolución de fondos de los asuntos.

---

<sup>24</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 124/2013 (10a.), de rubro: "REPRESENTACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. NO DEBE SOBRESERSE CUANDO LO PROMUEVE QUIEN EJERCIÓ LA PATRIA POTESTAD DURANTE EL JUICIO DE ORIGEN, SI ANTES DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA DE AMPARO, EL REPRESENTADO ADQUIERE LA MAYORÍA DE EDAD.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, página 1024 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas».

<sup>25</sup> Tales consideraciones las estableció en la tesis 2a. CXXI/2016 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 38, Tomo I, enero de 2017, página 792 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de enero de 2017 a las 10:07 horas».

54. Por otro lado, la vertiente procesal, implica que el interés superior del niño es un derecho procesal que obliga a cualquier ente del Estado a introducir disposiciones en el proceso de adopción de medidas para garantizar que se tenga en consideración o se efectivice el interés superior del niño. Por tanto, el juzgador, se encuentra obligado a interpretar las normas procesales de tal suerte que permitan que los intereses del menor encuentren una defensa efectiva dentro del proceso y que éste sea escuchado teniendo una defensa letrada efectiva.

55. En ese sentido, **la defensa del menor bajo la vertiente procesal del interés superior implica que la defensa debe ser real y material y no sólo formal, tutelando que la representación legal ejercida sobre el menor sea adecuada y garantista.** Lo que de suyo implica que, en cualquier proceso judicial, el juzgador debe vigilar que quien represente al menor verdaderamente proteja los intereses de éste y no los suyos propios o los de otros.

56. Lo anterior, nos permite establecer que cuando el juzgador deba interpretar una norma sea en su vertiente sustantiva o procesal, pero que la misma impacte en los derechos de un menor, debe verificar que su interpretación permita la tutela de éste, cuya protección siempre debe prevalecer dada su condición de vulnerabilidad.

57. **Interpretación del artículo 8o. de la Ley de Amparo.** En la presente contradicción de tesis los Tribunales Colegiados contendientes difieren en la interpretación posible del artículo 8o. de la Ley de Amparo. Dicho artículo presente en la Ley de Amparo vigente, tiene un antecedente legislativo en el artículo 6o. de la Ley de Amparo abrogada cuya formulación era del siguiente tenor.

**"Artículo 6o.- El menor de edad podrá pedir amparo** sin la intervención de su legítimo representante cuando éste se halle ausente o impedido, pero en tal caso, el Juez, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, **le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio.**

"Si el menor hubiere cumplido ya catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda."

58. El artículo 6o. de la Ley de Amparo abrogada disponía la posibilidad de que el menor acudiera al juicio de derechos fundamentales aun sin el consentimiento (o contra él) de su legítimo representante, facultando el nombramiento por parte del juzgador de un representante especial. La teleología del artículo

claramente pretendía escindir la facultad de accionar el proceso constitucional de amparo de la voluntad del representante previendo posibles casos de colisión. Cuando el interés superior del menor pudiera colisionar con el interés personal de sus legítimos representantes, se activaba la facultad contenida en el precepto legal en cita. En esta colisión, debía prevalecer en todo momento procesalmente el interés superior del menor, tutelado por un representante especial.

59. La Ley de Amparo, vigente a partir de abril de dos mil trece, mantiene dicho dispositivo aunque con diferente numeral y una formulación distinta. En la actualidad, el artículo 8o. de la Ley de la materia textualmente sostiene:

**"Artículo 8o. El menor de edad, persona con discapacidad o mayor sujeto a interdicción podrá pedir amparo por sí o por cualquier persona en su nombre sin la intervención de su legítimo representante** cuando éste se halle ausente, se ignore quién sea, esté impedido o se negare a promoverlo. El órgano jurisdiccional, sin perjuicio de dictar las providencias que sean urgentes, **le nombrará un representante especial para que intervenga en el juicio**, debiendo preferir a un familiar cercano, **salvo cuando haya conflicto de intereses o motivo que justifiquen la designación de persona diversa.**

"Si el menor hubiere cumplido catorce años, podrá hacer la designación de representante en el escrito de demanda."

60. Resulta claro que el legislador de amparo consideró necesario mantener la opción establecida por la abrogada Ley de Amparo e incluso perfeccionó la regulación anterior, por ejemplo, al establecer condiciones específicas de preferencia en la designación del representante especial sobre un familiar cercano cuando hubiere conflicto de intereses u otro motivo a consideración del juzgador.

61. La posibilidad de extender la aplicación del artículo 8o. de la Ley de Amparo al supuesto en que el menor comparezca en calidad de tercero interesado es el punto medular de la presente contradicción.

62. Ahora bien, debe recordarse que el artículo 4o. constitucional establece el deber de tutelar el interés superior de la niñez en todas las decisiones y actuaciones estatales, incluyendo, por supuesto, los procesos jurisdiccionales en que éstos participen.

63. Además de lo anterior, la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 4o. dispone que los Estados adoptarán las medidas legislativas,

administrativas "y de otra índole" para dar efectividad a los derechos reconocidos por la Convención. Aunado a ello, el artículo 9, numeral 2, del mismo tratado establece que en procedimientos de separación del menor, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

64. Aunado a lo anterior, el artículo 12 de la convención en comento, dispone que los Estados Parte deberán garantizar al niño el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño. Para tal fin, se le dará la oportunidad en todo procedimiento administrativo o judicial, la oportunidad de ser escuchado directamente o por medio de un representante.<sup>26</sup> Esta representación debe ser material y no formal, es decir, debe privilegiarse el que verdaderamente el menor tenga una defensa de sus derechos e intereses y no sólo que formalmente parezca tenerla por una representación carente de vínculo directo con tales intereses.

65. De igual forma, el Comité de los Derechos del Niño interpretó en su "Observación General No 12 (2009)" el citado artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño. El artículo 12 de la citada convención, establece el derecho del niño de ser escuchado directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado. Sobre ello, el Comité de los Derechos del Niño interpretó en dicha resolución que:

"35. Una vez el niño haya decidido ser escuchado, deberá decidir cómo se lo escuchará: 'directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado'. El comité recomienda que, siempre que sea posible, se brinde al niño la oportunidad de ser escuchado directamente en todo procedimiento."

"36. **El representante puede ser uno de los progenitores o ambos, un abogado u otra persona** (por ejemplo, un trabajador social). Sin embargo, hay que recalcar que en muchos casos (civiles, penales o administrativos) **hay riesgo de conflicto de intereses entre el niño y su representante más obvio** [progenitor(es)]. Si el acto de escuchar al niño, se realiza a través de un representante, es de suma importancia que el representante transmita co-

---

<sup>26</sup> La Primera Sala ha dotado de contenido nacional a tal precepto en la jurisprudencia 1a./J. 12/2015 (10a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL EJERCICIO DEL DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA INVOLUCRA UNA VALORACIÓN DE PARTE DEL JUEZ.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, página 383 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de mayo de 2015 a las 9:30 horas».

rrectamente las opiniones del niño al responsable de adoptar decisiones. El método elegido deberá ser determinado por el niño (o la autoridad competente en caso necesario), conforme a su situación particular. Los representantes deberán conocer y comprender suficientemente los distintos aspectos del proceso de adopción de decisiones y tener experiencia en el trabajo con niños."

**"37. El representante deberá ser consciente de que representa, exclusivamente, los intereses del niño y no los intereses de otras personas** [progenitor(es)], instituciones u órganos (por ejemplo, internado, administración o sociedad). Deberán elaborarse códigos de conducta destinados a los representantes que sean designados para representar las opiniones del niño."

66. Ahora bien, de acuerdo a la mencionada tesis P. XXV/2015 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. OBLIGACIONES QUE, PARA SU PROTECCIÓN, DERIVAN PARA EL ESTADO MEXICANO TRATÁNDOSE DE PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES."<sup>27</sup> "... cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento".

67. Además de lo anterior, debe recordarse que los artículos 2, 3 y 83 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establecen las obligaciones las autoridades de todos los niveles cuando se sustancia un procedimiento jurisdiccional que involucre a menores, que son del tenor siguiente:

**"Artículo 2.** Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente ley. Para tal efecto, deberán:

"I. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

---

<sup>27</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 236 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas».

"II. Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, y

"III. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

"El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

"Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales. ..."

**"Artículo 3.** La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales."

**"Artículo 83.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, que sustancien procedimientos de carácter jurisdiccional o administrativo o que realicen cualquier acto de autoridad en los que estén relacionados niñas, niños o adolescentes, de conformidad con su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y grado de madurez estarán obligadas a observar, cuando menos a:

"I. Garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez a que se refiere el artículo 2 de la presente ley;

"II. Garantizar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, esta ley y demás disposiciones aplicables;

**"III. Proporcionar información clara, sencilla y comprensible para las niñas, niños y adolescentes sobre el procedimiento judicial o admi-**

**nistrativo de que se trate y la importancia de su participación en el mismo, incluyendo, en su caso, formatos accesibles de fácil comprensión y lectura para niñas, niños y adolescentes con discapacidad;**

**"IV. Implementar mecanismos de apoyo al presentar una denuncia, participar en una investigación o en un proceso judicial;**

**"V. Garantizar el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser representados en términos de lo dispuesto en el título quinto, capítulo segundo, de la presente ley,<sup>28</sup> así como información sobre las medidas de protección disponibles;**

"VI. Proporcionar asistencia de profesionales especializados cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera;

"VII. Proporcionar la asistencia de un traductor o intérprete;

"VIII. Ponderar, antes de citar a una niña, niño o adolescente a alguna audiencia, la pertinencia de la misma, considerando su edad, madurez, estado psicológico, así como cualquier otra condición específica;

"IX. Garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guarda o custodia durante la sustanciación de todo el procedimiento, **salvo disposición judicial en contrario;**

"X. Mantener a niñas, niños o adolescentes apartados de los adultos que puedan influir en su comportamiento o estabilidad emocional, cuando así lo determine la autoridad competente, antes y durante la realización de la audiencia o comparecencia respectiva;

"XI. Destinar espacios lúdicos de descanso y aseo para niñas, niños y adolescentes en los recintos en que se lleven a cabo procedimientos en que deban intervenir;

---

<sup>28</sup> Esto es una remisión al artículo 122 de la propia ley, el cual dice:

**"Artículo 122.** Las Procuradurías de Protección señaladas en el artículo anterior, en sus ámbitos de competencia, tendrán las atribuciones siguientes:

"...

"II. Prestar asesoría y representación en suplencia a niñas, niños y adolescentes involucrados en procedimientos judiciales o administrativos, sin perjuicio de las atribuciones que le correspondan al Ministerio Público, así como intervenir oficiosamente, con representación coadyuvante, en todos los procedimientos jurisdiccionales y administrativos en que participen niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones aplicables."

"XII. Ajustarse al tiempo de participación máximo para la intervención de niñas, niños o adolescentes durante la sustanciación de los procedimientos de conformidad con los principios de autonomía progresiva y celeridad procesal; y,

"XIII. Implementar medidas para proteger a niñas, niños o adolescentes de sufrimientos durante su participación y garantizar el resguardo de su intimidad y datos personales."

68. Por todos los argumentos dados con anterioridad, el artículo 8o. de la Ley de Amparo no puede considerarse como una norma rígida que no admita modulación en ningún caso en que se encuentren presentes los menores. Una lectura contraria podría devenir en una visión limitativa del juicio de amparo que impediría que los menores tuvieran una intervención adecuada en el procedimiento si no fuera exclusivamente en calidad de quejosos.

69. Así, dado que la Ley de Amparo es una norma procesal que deviene en el procedimiento jurisdiccional principal de tutela de derechos, entre los cuales, pueden encontrarse los derechos de menores, es evidente que los juzgadores cuentan con la capacidad de armonizar sus disposiciones (incluyendo el artículo 8o. en análisis) para que éstas resulten una herramienta útil para tutelar y efectivizar el interés superior del menor.

70. Es decir, existe una obligación de interpretar dicha norma bajo la vertiente procesal del interés superior del menor para buscar la adecuada defensa de sus intereses y, por tanto, **flexibilizar su interpretación, de tal forma que cumpla con su objetivo, a saber, que en un juicio de amparo estén adecuadamente representados los derechos de los menores de edad, al margen del carácter que ostenten dentro del juicio de amparo, pues el interés superior del niño obliga a todo juzgador, como ente del Estado, a interpretar las disposiciones en el proceso de tal manera que con las mismas se adopten medidas que garanticen y efectivicen el interés superior del niño.**

71. Ahora bien, como se ha mencionado anteriormente, esa capacidad no puede entenderse ilimitada e irrestricta, sino que se actualiza, precisamente, cuando el juzgador considere que existe una posibilidad fundada de que la normativa procesal resulte un mecanismo abiertamente inadecuado para la tutela del interés superior del menor.

72. En el caso concreto del artículo 8o. de la Ley de Amparo, ello implicaría que el juzgador debe realizar un análisis pormenorizado del caso concre-

to para determinar si es absolutamente necesario nombrar a un representante especial para el menor tercero interesado, a efecto de que sus derechos puedan encontrar una tutela adecuada y que dichos intereses no se vean supeditados al de sus legítimos representantes si éstos entran en abierto conflicto con los del menor.

73. Con motivo de ello, este Tribunal Pleno concluye que el artículo 8o. de la Ley de Amparo no tiene una aplicación exclusiva a los casos en que el menor comparezca al juicio de amparo en calidad de quejoso, pues tal numeral debe interpretarse conforme a la vertiente procesal antes expuesta y en armonía con las citadas disposiciones constitucionales, convencionales y legales, que en síntesis disponen la necesidad de respetar y garantizar los derechos procesales del menor, así como la obligación de los Jueces de que ello sea efectivizado.

74. Pues bien, tomando en cuenta las obligaciones constitucional y convencional de tutelar el interés superior del menor, la disposición prevista en el artículo 8o. de la Ley de Amparo debe aplicarse, extensivamente, a los supuestos en los cuales el menor comparece en calidad de tercero interesado al juicio de amparo, por lo que, cuando su legítimo representante, se halle ausente, se ignore quién sea, esté impedido, se niegue a representarlo, o bien, haya conflicto de intereses entre sus legítimos representantes o motivos que justifiquen la designación de persona diversa, **el órgano jurisdiccional, en aras de defender y tutelar sus intereses, deberá nombrarle un representante especial para que intervenga en el juicio.**

75. Es importante hacer la precisión de que el juzgador debe poner especial atención y cuidado en los supuestos que designe un representante especial al menor de edad, con motivo del conflicto existente entre los intereses de los padres y el interés superior del menor.

76. En esos supuestos, **el órgano jurisdiccional deberá verificar que existe verdaderamente un riesgo real de que la comparecencia del menor a través de su legítimo representante, pudiera devenir en que éste emplee dicha representación procesal para realizar actuaciones potencialmente contrarias al interés superior del menor, o bien, que sea patente que sus intereses son contrarios a los del propio menor.** Por tanto, sólo ante un conflicto de intereses perceptible que derive en la necesidad de disociar al menor de su representación procesal natural en el juicio de amparo debe potencialmente designarse a un representante especial, por lo que el juzgador de amparo así deberá justificarlo en la resolución respectiva.

77. Por lo expuesto en el presente apartado, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia obligatoria el criterio siguiente:

REPRESENTANTE ESPECIAL DEL MENOR EN EL JUICIO DE AMPARO. CONDICIONES PARA SU NOMBRAMIENTO CUANDO ÉSTE COMPARECE CON EL CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO Y NO DE QUEJOSO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY DE AMPARO). El precepto citado establece la posibilidad de que el menor de edad pida amparo por sí o por cualquier persona en su nombre sin la intervención de su legítimo representante, nombrándole para ello un representante especial en los casos en que por conflictos de intereses sea necesario. Ahora bien, tomando en cuenta las obligaciones constitucional y convencional de tutelar el interés superior del menor, la disposición prevista en el artículo 8o. de la Ley de Amparo debe aplicarse extensivamente a los supuestos en los cuales el menor comparece en calidad de tercero interesado al juicio de amparo, por lo que, cuando su legítimo representante se halle ausente, se ignore quién sea, esté impedido, se niegue a representarlo, o bien, haya conflicto de intereses entre sus legítimos representantes o motivos que justifiquen la designación de persona diversa, el órgano jurisdiccional, en aras de defender y tutelar sus intereses, deberá nombrarle un representante especial para que intervenga en el juicio.

## VI. Decisión

78. Por lo anteriormente expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### Resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este toca 112/2017, se refiere entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito.

SEGUNDO.—No existe la contradicción de tesis respecto del criterio sostenido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de este fallo.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese conforme a derecho corresponda;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los Tribunales Colegiados en cita y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

**En relación con 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 apartados I, II, III y IV relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la legitimación y a la existencia de la contradicción.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, 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 V y VI relativos, respectivamente, al estudio y a la decisión. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular 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.

El Ministro presidente Aguilar Morales 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:** El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P/J. 3/2019 (10a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 13.



## **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. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA IMPUGNAR LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO PREVISTOS EN UNA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.**

**III. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.**

**IV. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO.**

**V. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE GRACIA, 94 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALVILLO, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEZALÁ, 64 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, 53 DE LA**

**LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASIENTOS, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PABELLÓN DE ARTEAGA, Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL LLANO, TODAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ RESPECTO DE DISPOSICIONES GENERALES DE VIGENCIA ANUAL, EN LO FUTURO EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES DEBERÁ ABSTENERSE DE ESTABLECER DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO CON BASE EN EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, YA SEA EN LA LEY DE HACIENDA O EN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DE GRACIA, 94 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES, 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALVILLO, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JESÚS MARÍA, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPEZALÁ, 64 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RINCÓN DE ROMOS, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE LOS ROMO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ASIENTOS, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PABELLÓN DE ARTEAGA, Y 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL LLANO, TODAS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, TODAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2018).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE DICIEMBRE DE 2018. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, emite la siguiente:

### **SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve las acción de inconstitucionalidad 18/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de la cual se impugnan preceptos de las leyes de ingresos de los Municipios de San José de Gracia, Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Tepezalá, Rincón

de Romos, San Francisco de los Romo, Asientos, Pabellón de Arteaga y El Llano, todos del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2018.

## I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación.** Por escrito presentado el veintidós de enero de dos mil dieciocho<sup>1</sup> ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las normas que se señalan para el ejercicio fiscal 2018:

a) Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes;

b) Artículo 94 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes;

c) Artículo 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes;

d) Artículo 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes;

e) Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepezalá, Aguascalientes;

f) Artículo 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes;

g) Artículo 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes;

h) Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes;

i) Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, y;

j) Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Llano, Aguascalientes.

---

<sup>1</sup> Fojas 1 a 25 del expediente.

2. **Conceptos de invalidez.** Al respecto, se plantearon un concepto de invalidez en el que se señaló, en esencia, que los numerales impugnados establecen una contribución a la que se otorga la naturaleza jurídica de "derecho" por la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los Municipios; no obstante que, materialmente, constituye un "impuesto" al tomar como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario y, por tanto, violar los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria, en los términos que se sintetizan a continuación:

a) A partir de los principios de seguridad jurídica y legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que le son reconocidas, por lo que actuar fuera del marco que regula su actuación hace nugatorio el estado constitucional democrático de derecho.

b) El artículo 31, fracción IV, constitucional, consagra los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad que debe observar el legislador, al establecer una contribución y que deberá contener las características de sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago. No obstante, dependiendo del tipo de tributo, el legislador podrá presentarlos de distinta forma, pero no podrá desnaturalizarlos de su esencia.

c) Las contribuciones denominadas "derechos" tienen como objeto imponible la actuación del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, a través del uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación; mientras que en el caso de "impuestos" el hecho imponible se constituye por actos o hechos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

d) En razón de las diferencias entre contribuciones, los artículos impugnados vulneran los principios constitucionales de referencia, al prever una contribución denominada "derecho" cuando realmente se trata de un "impuesto" por el cobro de energía eléctrica al tener como base el consumo total de energía eléctrica por parte de los sujetos del derecho por el servicio de alumbrado público equivalente al 10% sobre el importe de facturación.

e) La base imponible toma como parámetro el consumo de energía eléctrica que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad que denotan la capacidad contributiva que es ajena a la actividad del ente público.

f) El artículo 115 constitucional prevé que el Municipio tendrá a su cargo la prestación del servicio público de alumbrado, lo que no implica la habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica que dispone el diverso 73, fracción XIX, numeral 5, inciso a).

g) La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó en la acción de inconstitucionalidad 23/2005, que las contribuciones a las que se otorga naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible es la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio con base en el consumo que los habitantes realicen sobre el suministro de energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde a la actividad del ente público.

h) Las normas impugnadas son inconstitucionales, tal como lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 23/2006, 22/2012 y 9/2013, en las que el Tribunal Pleno declaró inconstitucionales los artículos 38 y 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2006; 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, y, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2013, respectivamente, por denominar a la contribución "derecho" cuando se trataba de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, en términos similares a aquellos cuya inconstitucionalidad se solicita en el presente medio de control constitucional.

i) Aun cuando la redacción de la norma de entonces, ahora es distinta, lo cierto es que no cambia su sentido normativo, porque establece el cobro del servicio de alumbrado público con base en el importe que se genera por el consumo de energía eléctrica, a partir de lo cual el legislador local incumple con la obligación constitucional de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos que reconoce el artículo 1o. constitucional.

3. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintitrés de enero de dos mil dieciocho,<sup>2</sup> el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la demanda presentada por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ordenó formar y registrar el expediente 18/2018, así como su turno al Ministro Gutiérrez Ortiz Mena para instruir el procedimiento correspondiente.

---

<sup>2</sup> Ibídem, foja 60.

4. Consiguientemente, el veinticuatro siguiente,<sup>3</sup> el Ministro admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes como las entidades que aprobaron, emitieron y promulgaron las normas cuya invalidez se solicita, por lo que les solicitó su informe en un plazo de quince días hábiles. Asimismo, se le dio vista al procurador general de la República para la formulación del pedimento correspondiente y, finalmente, requirió al Congreso Local la remisión de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas.

**5. Informe del Poder Ejecutivo.** El director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno y el secretario general de Gobierno del Estado de Aguascalientes, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, por escrito recibido el quince de febrero de dos mil dieciocho<sup>4</sup> en la Oficialía de Partes del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Aguascalientes, presentó los informes requeridos y sostuvo lo que se detalla:

a) Es cierto el acto reclamado al Poder Ejecutivo, relativo a la promulgación y publicación de los decretos que contienen las normas reclamadas en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Número 25 Extraordinario de veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, lo cual se realizó de conformidad con los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado.

6. El veintiuno de febrero de dos mil dieciocho,<sup>5</sup> el Ministro instructor tuvo por presentado el informe, únicamente, al secretario general del Gobierno de Aguascalientes con la personalidad que ostentó y ordenó correr traslado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la República.

**7. Informe del Poder Legislativo.** A través de escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de febrero de dos mil dieciocho,<sup>6</sup> la presidenta de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente, con el carácter de representante legal de la Legislatura Estatal, rindió su informe y expresó los razonamientos que se detallan a continuación:

<sup>3</sup> *Ibíd.*, fojas 61 a 63 vuelta.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, fojas 101.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, fojas 516 a 517.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, fojas 522 a 530.

a) El Poder Legislativo Local tiene facultades para emitir las normas combatidas en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., último párrafo, de la Constitución Federal.

b) El artículo 115 constitucional, establece que los Municipios estarán a cargo de la prestación del servicio de alumbrado público, por lo que el Poder Legislativo pudo incluir en los artículos impugnados, lo relativo a la prestación y tarifas por concepto de alumbrado público, con la finalidad de velar por la justicia social y el bien común de los ciudadanos del Estado, ya que al regularse el servicio municipalizado de alumbrado público se pretende recaudar recursos económicos necesarios que propicien una mejora en la prestación del citado servicio.

c) En atención al principio de contribución al gasto público, el legislador local busca satisfacer las necesidades de la colectividad que se ve beneficiada con la prestación de dichos servicios, en los que el Estado sólo actúa como un ente recaudador y prestador de servicios, en donde el único beneficiado es el individuo que dispone la jurisprudencia P./J. 15/2009: "GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES."; por ende, las normas son legales dada la competencia legal para imponer cargas económicas por concepto de alumbrado público municipal.

8. El veintitrés de febrero de dos mil dieciocho,<sup>7</sup> el Ministro instructor tuvo por recibido el informe del Poder Legislativo Local.

9. **Opinión.** El procurador general de la República formuló opinión mediante oficio PGR/038/2018 recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de marzo de dos mil dieciocho,<sup>8</sup> en el que manifiesta, básicamente, que los artículos cuya inconstitucionalidad se demanda deben ser invalidados.

10. **Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de veinte de marzo de dos mil dieciocho, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Ibídem, fojas 32 a 533.

<sup>8</sup> Ibídem, fojas 541 a 572.

<sup>9</sup> Ibídem, foja 588.

## II. COMPETENCIA

11. 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 General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos principios constitucionales por parte de las leyes municipales discutidas, aprobadas y promulgadas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales.

## III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

12. Del análisis del escrito presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que fueron impugnadas las siguientes normas generales vigentes durante el ejercicio fiscal 2018:

### **Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes**

"**Artículo 22.** Las tarifas que se cobrarán por concepto de derechos por servicio de alumbrado público para el año 2018, en aplicación a las fórmulas establecidas en el capítulo II, del título segundo de la Ley de Hacienda del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, y que corresponden a una causación anual, serán las siguientes:

"Son causantes del servicio por concepto de alumbrado público los consumidores de la energía eléctrica del ramo doméstico, comercial e industrial señalados en este artículo, **en un porcentaje equivalente al 10% del consumo total calculado sobre el importe de su facturación que esta genere.** el cual deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad, que de conformidad son calculados y determinado el costo total del servicio de alumbrado público en base a los siguientes artículos 72 A; 72 B; 72 C; 72 D; 72 E; 72 F; 72 G; 72 H; 72 I; 72 J; 72 K; 72 L y 72 M de la Ley de Hacienda del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes.

"Las tarifas o porcentajes aplicables del 10% por concepto de servicio de alumbrado público en el párrafo anterior serán cubiertas en la Dirección de Finanzas o en las instituciones que esta autorice mediante la celebración de convenios respectivos con la Comisión Federal de Electricidad.

"**Se consideran servicios de alumbrado público, los ingresos que obtenga el Municipio** de San José de Gracia, Aguascalientes, y las comuni-

dades de San Antonio de los Ríos, Paredes, Rancho Viejo, Potrero de los López, La Congoja, Amarillas, Tortugas, Boca de Túnel, Túnel de Potrerillo, Santa Elena, San Felipe de Jesús, Potrerillos y otros por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica descrito en el párrafo siguiente, así como los propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal en la cantidad equivalente al 10% del consumo que éstos generen y serán cobrados en el recibo de consumo emitido por la Comisión Federal de Electricidad.

"Son causantes del derecho de alumbrado público en calles, plazas, jardines y los espacios públicos de uso común, los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 1, 2, 3, Om, hs, hsl, ht, htl, 1-15, 1-30, hsr, hs-rf, hs-rm, , ht-r, ht-rf, ht-rm, hm-r, hm-rf, h; hm-rm, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre y 30 de septiembre de 1994 y las que se sigan actualizando a la fecha.

"Se otorgarán los siguientes descuentos por los derechos correspondientes al servicio de alumbrado público.

"Empresas, comercios e industrias de nueva creación durante el primer año posterior a su apertura del 20%.

"1. Empresas, comerciales e industriales con más de un año de apertura del 10% al 20%.

"2. En la tarifa habitacional, previo estudio socioeconómico que acredite la incapacidad del pago del causante del 10 al 20%.

"3. En todas las tarifas, como apoyo a desastres naturales y humanos del 30 al 90%."

### **Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes**

"**Artículo 94.** En materia de derechos por servicio de alumbrado público, se aplicarán para el Ejercicio Fiscal 2018, las siguientes disposiciones:

"I. Es objeto de este derecho, la prestación del servicio de alumbrado público. Se entiende por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga en vías públicas, avenidas, calles, callejones, andadores, parques, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

"II. Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios urbanos, rústicos o en transición, ubicados dentro de la circunscripción territorial que ocupa el Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes, **consumidores de energía eléctrica clasificados en las siguientes tarifas:**

"Tarifa 1,

"Tarifa 2,

"Tarifa 3,

"Tarifa OM,

"Tarifa HM,

"Tarifa HS,

"Tarifa HSL,

"Tarifa HT,

"Tarifa HTL,

"Tarifa 1-15,

"Tarifa 1-30,

"Tarifa HS-R,

"Tarifa HS-RF,

"Tarifa HS-RM.

"III. **La base de este derecho no podrá exceder de un 10% del importe de energía eléctrica,** mismo que serán recaudados a través del documento que para tal efecto expida la Comisión Federal de Electricidad conforme a los periodos que contemple dicha dependencia en los términos de sus atribuciones.

"IV. El derecho de alumbrado público se causará de acuerdo a lo que se disponga en esta ley de conformidad a la normatividad federal aplicable, y lo que se fundamente y establezca en el convenio que para tal efecto se celebre

con alguna de las empresas de Comisión Federal de Electricidad en los términos de sus atribuciones.

"V. El Municipio podrá celebrar convenio con la compañía o empresa suministradora del servicio de energía eléctrica que en la base a las propuestas que esté presente, considere sea la más viable para el Municipio en el cual se establecerá el retomo que no será mayor a 5 días hábiles de conformidad a los periodos establecidos.

"VI. Los ingresos que se perciban por este concepto incluyen el consumo de energía eléctrica de las redes de alumbrado público del Municipio, así como la ampliación, instalación, reparación, limpieza y mantenimiento del alumbrado público y luminarias, entre otros."

### **Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes**

"**Artículo 47.** En materia de servicios de alumbrado público, se observarán para el ejercicio fiscal 2018, las siguientes disposiciones:

"I. Por la prestación del servicio de alumbrado público se entenderá la iluminación de las vías públicas, avenidas, calles, callejones, andadores, parques, plazas, jardines y demás espacios de libre circulación.

"II. El Municipio administrará libremente su hacienda, la cual se formará, de los rendimientos de los bienes que pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. El Municipio está facultado para encargarse del alumbrado público, y está investido de personalidad jurídica y maneja el uso de sus servicios para beneficio de la sociedad.

"III. Las personas físicas o morales, habitantes o residentes, propietarias o poseedoras de predios, ubicados en las zonas urbanas o rurales, que se benefician y/o cuentan con al menos un servicio de energía eléctrica dentro de la circunscripción territorial del Municipio, contribuirán al sostenimiento del servicio de alumbrado público a través del pago de los derechos correspondientes. **Son causantes del derecho de alumbrado público los consumidores de energía eléctrica clasificados en las siguientes tarifas:** Tarifa 1, Tarifa 2, Tarifa 3, Tarifa OM, Tarifa HM, Tarifa HS, Tarifa HSL, Tarifa HT, Tarifa HTL, Tarifa 1-15, Tarifa 1-30, Tarifa HS-R, Tarifa HS-RF, Tarifa HS-RM, Tarifa HT-R, Tarifa HT-RF, Tarifa HT-RM, Tarifa HM-R, Tarifa HM-RF H, Tarifa HM·RM.

"IV. **La base de este derecho no podrá exceder de un 10% del importe de energía eléctrica,** mismo que serán recaudados a través del

documento que para tal efecto expida la Comisión Federal de Electricidad conforme a los periodos que contemple dicha dependencia.

"V. El derecho de alumbrado público se causará de acuerdo con lo que se disponga en esta ley, y lo que se fundamente en el convenio que para tal efecto se celebre con alguna de las empresas de Comisión Federal de Electricidad.

"El Municipio podrá celebrar convenio con la compañía o empresa suministradora del servicio de energía eléctrica que en la base a las propuestas que esté presente, considere sea la más viable para el Municipio."

### **Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes**

"**Artículo 50.** Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común:

"I. Los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HT, HTL, 1-15, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre 1994.

"Los derechos de alumbrado público se cubrirán en un 10% del importe de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este derecho; los importes que resulten serán recaudados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad acondicionando su monto en las facturas de los consumidores. Mensualmente la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación.

"II. Las personas físicas o morales, habitantes o residentes, propietarias o poseedoras de predios, construidos o no en las zonas urbanas, rurales o poblaciones del Municipio están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público a través del pago de los derechos correspondientes en la forma y términos que se establecen en este capítulo.

"III. Los derechos a que se refiere esta fracción se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, en la Tesorería Municipal o en las instituciones que esta autorice la celebración de convenios respectivos."

## Ley de Ingresos del Municipio de Tepezalá, Aguascalientes

"**Artículo 36.** Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común:

"I. Los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HT, HTL, 1-15, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF, H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre 1994.

"Los derechos de alumbrado público se cubrirán en un 10% del importe de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este derecho; los importes que resulten serán recaudados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad acondicionando su monto en las facturas de los consumidores. Mensualmente la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación en los casos que el costo de este derecho sobrepase el 1'000,000.00 sólo se cobrará el 1 al millar.

"II. Las personas físicas o morales, habitantes o residentes, propietarias o poseedoras de predios, construidos o no en las zonas urbanas, rurales o poblaciones del Municipio están obligadas a contribuir para el sostenimiento del servicio de alumbrado público a través del pago de los derechos correspondientes en la forma y términos que se establecen en este capítulo.

"III. Los derechos a que se refiere esta fracción se causarán en forma anual y se pagarán bimestralmente durante los primeros quince días de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, en la Tesorería Municipal o en las instituciones que ésta autorice la celebración de convenios respectivos.

"IV. Los contribuyentes podrán optar por pagar este derecho en las oficinas de la Presidencia en cuyo caso deberán hacerlo del primero de enero al 30 de marzo del ejercicio en que se cause y tendrán derecho a descuentos por pago anual.

"V. Los importes a pagar serán convenidos por el Municipio de acuerdo al pago del ejercicio inmediato anterior y se podrán autorizar descuentos hasta de un 90% a grandes contribuyentes."

## Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes

"**Artículo 64.** En materia de derechos por servicio de alumbrado público, se aplicarán para el Ejercicio Fiscal 2018, las siguientes disposiciones:

**"Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles**, plazas, jardines y demás lugares de uso común, **los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas** 1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HT, HTL, 1-15, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre de 1994.

**"Los derechos de alumbrado público se cubrirán en un 10% del importe de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este derecho**; los importes que resulten serán recaudados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, incluyendo su monto en las facturas de los consumidores. Mensualmente la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación."

### **Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes**

**"Artículo 53. Son causantes del derecho de alumbrado público los consumidores de energía eléctrica clasificados en las siguientes tarifas:**

Tarifa 1	Tarifa 2	Tarifa 3	Tarifa OM	Tarifa HM
Tarifa HS	Tarifa HSL	Tarifa HT	Tarifa HTL	Tarifa 1-15
Tarifa 1-30	Tarifa HS-R	Tarifa HS-RF	Tarifa HS-RM	Tarifa HT-R
Tarifa HT-RF	Tarifa HT-RM	Tarifa HM-R	Tarifa HM-RFH	Tarifa HM-RM

"1.1. **La base de este derecho no podrá exceder de un 10% del importe de energía eléctrica**, mismo (sic) que serán recaudados a través del documento que para tal efecto expida la Comisión Federal de Electricidad conforme a los periodos que contemple dicha dependencia.

"1.2. El derecho de alumbrado público se causará de acuerdo a lo que se disponga en esta ley, y lo que se fundamente en el convenio que para tal efecto se celebre con alguna de las empresas de Comisión Federal de Electricidad.

"El Municipio podrá celebrar convenio con la compañía o empresa suministradora del servicio de energía eléctrica que en la base de las propuestas que esté (sic) presente considere sea la más viable para el Municipio.

"Los ingresos que se perciban por este concepto se destinarán al pago y al mantenimiento de servicio de alumbrado público que proporciona el Municipio."

### **Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes**

**"Artículo 35. Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público** en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, **los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas** 1, 2, 3, OM, HM, HS, HSL, HT, HTL, 1-15, 1-30, HS-R, HS-RF, HS-RM, HT-R, HT-RF, HT-RM, HM-R, HM-RF H, HM-RM, publicadas en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre de 1994.

**"Los derechos de alumbrado público se cubrirán en un diez por ciento del importe de energía eléctrica de los sujetos obligados al pago de este derecho;** los importes que resulten serán recaudados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, incluyendo su monto en las facturas de los consumidores. Mensualmente la Comisión Federal de Electricidad presentará estado de cuenta de las aplicaciones al Ayuntamiento para su análisis y aprobación."

### **Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes**

**"Artículo 31.** Para el año 2018 corresponderá a la cantidad de \$3'258,326.00 mismo que se constituye como base gravable para el cobro de los derechos por concepto del servicio.

"El número total de usuarios del servicio proyectado para el año 2018 corresponden a quienes se constituyen como los sujetos del derecho por el Servicio de Alumbrado Público."

**"Artículo 32.** En términos de lo establecido en el capítulo primero, del título segundo de la Ley de Hacienda del Municipio de Pabellón de Arteaga, Ags., específicamente en sus artículos 67 a, 67 b, 67 c, 67 d, 67 e, 67 f, 67 g, 67 h y 67 i, las tarifas que se cobrarán por concepto de servicio de alumbrado público para el año 2018 serán aquéllas que resulten de la aplicación a las fórmulas establecidas en el artículo 67 j (según reforma publicada en el Periódico Oficial del 31 de diciembre del 2006), y que corresponden a una causación anual.

**"Son causantes del servicio por concepto de alumbrado público los consumidores de la energía eléctrica del ramo industrial y habita-**

**cional señalados en el último párrafo de este artículo en un porcentaje equivalente al 10% del consumo total que este genere**, el cual deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad.

"Las tarifas por concepto de derechos por el servicio de alumbrado público establecidas en el artículo anterior serán cubiertas, en la Tesorería Municipal o en las instituciones que ésta autorice mediante la celebración de los convenios respectivos.

"Se faculta al presidente municipal y al tesorero a otorgar los siguientes descuentos por los derechos correspondientes al servicio de alumbrado público. Empresas, comercios e industrias de nueva creación durante el primer año posterior a su apertura: del 50 al 100%.

"Empresas, comercios e industrias con más de un año de apertura: del 10 al 60%.

"En la tarifa habitacional, previo estudio socioeconómico que acredite la incapacidad de pago del causante: del 10 al 50%.

"En todas las tarifas, como apoyo a desastres naturales y humanos: del 30 al 90%.

"Se consideran derechos de alumbrado público, los ingresos que obtenga el Municipio por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e industriales del servicio de energía eléctrica descrito en el artículo siguiente, propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal en la cantidad equivalente al diez por ciento del consumo que estos generen y serán cobrados en los recibos de consumo de la Comisión Federal de Electricidad.

**"Son causantes del derecho por concepto de alumbrado público en calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas 1, 2, 3, om, hs, hsl, ht, htl, 1-15, 1-30, hs-r, hs-rf, hs-rm, ht-r, ht-rf, ht-rm, hm-r, hm-rf, h, hm-rm, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1986, 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre de 1993 y 30 de septiembre de 1994."**

### **Ley de Ingresos del Municipio de El Llano, Aguascalientes**

**"Artículo 43.** El costo total del servicio de alumbrado público para el año 2018, se estima en \$4'000,000.00 monto que se constituye como base

gravable para el cobro de los derechos por concepto de servicio. El número total de beneficiarios del servicio son los usuarios y quienes se constituyen como los sujetos del derecho por el servicio de alumbrado público.

"Las tarifas que se cobraran por conceptos de derechos por servicio de alumbrado público para el año 2018 corresponden a una causación anual y serán las siguientes:

**"Son causantes del servicio por concepto de alumbrado público los consumidores de la energía eléctrica del ramo doméstico, comercial e industrial señalados en este artículo, en un porcentaje equivalente al 10% del consumo total calculado sobre el importe de su facturación que esta genere, el cual deberá ser cobrado en el recibo expedido por la Comisión Federal de Electricidad.**

"Las tarifas o porcentajes aplicable del 10% por concepto de servicio de alumbrado público en el párrafo anterior serán cubiertas en la tesorería o en las instalaciones que esta autorice mediante la celebración de convenios respectivos con la Comisión Federal de Electricidad.

"Se consideran servicios de alumbrado público, los ingresos que obtenga el Municipio de El Llano, Aguascalientes, por el cobro a los usuarios domésticos, comerciales e Industriales del Servicio de energía eléctrica descrito en el párrafo siguiente, así como los propietarios o poseedores de predios en la jurisdicción del territorio municipal **en la cantidad equivalente al 10% del consumo que estos generen y serán cobrados en el recibo de consumo emitido por la Comisión Federal de Electricidad.**

"Son causantes del derecho de alumbrado público en calles, plazas, jardines y los espacios públicos de uso común, **los consumidores de energía eléctrica clasificados en las tarifas**, 1, 2, 3, Om, hs, hsl, ht, Htl, 1-15, 1-30, hsr, hs-rf, ht-rm, hm-r, hm-rm, publicadas en Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre de 1991, 3 de abril de 1992, 13 de mayo de 1993, 4 de octubre y 30 de septiembre de 1994 y las que se sigan actualizando a la fecha. Se otorgarán los siguientes descuentos por los derechos correspondientes al servicio de alumbrado público:

"A. Empresas, comercios e industrias de nueva creación durante el primer año posterior a su apertura del 20%;

"B. Empresas, comercios e industrias con más de un año de apertura del 10% al 20%.

"C. En la tarifa habitacional, previo estudio socioeconómico que acredite la incapacidad del pago del causante del 10% al 20%; y

"D. En todas las tarifas, como apoyo a desastres naturales y humanos del 30 al 90%."

13. Conforme a lo transcrito se advierte que se impugnan los artículos cuya invalidez solicita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a través de su escrito, salvo en el caso de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2018; toda vez que, a pesar de haberse señalado como inconstitucional el artículo 31, lo cierto es que del contenido de la acción presentada ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la lectura a dicho ordenamiento, debe precisarse que se demanda la inconstitucionalidad del artículo 32.

#### IV. OPORTUNIDAD

14. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>10</sup> (la "ley reglamentaria") 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.

15. Los decretos mediante los cuales se expidieron las leyes de ingresos de los Municipios de San José de Gracia, Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Tepezalá, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, Asientos, Pabellón de Arteaga y El Llano, todas para el ejercicio fiscal 2018, que contienen los artículos impugnados, fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.

16. En razón de la situación señalada, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintitrés de diciembre de dos mil diecisiete al veintiuno de enero de dos mil dieciocho, siendo este último

---

<sup>10</sup> "**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."

inhábil por corresponder a domingo; por tanto, si la demanda se presentó ante este Alto Tribunal el veintidós de enero de dos mil dieciocho, al ser el hábil siguiente al en que feneció el plazo, es evidente su presentación oportuna.

## V. LEGITIMACIÓN

17. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por órgano legitimado y por su debido representante, tal como se evidencia en las consideraciones y razonamientos que se detallan en seguida.

18. En lo que interesa, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal<sup>11</sup> dispone, sustancialmente, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para instar acción de inconstitucionalidad en contra de, entre otras, normas emitidas por las Legislaturas Estatales.

19. En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno, corresponde al presidente de la referida Comisión su representación legal, por lo que si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción, es Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión,<sup>12</sup> dicho funcionario está facultado para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales como acontece en el caso.

20. Todo lo anterior, porque si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es un análisis en abstracto, inclusive previo a la aplicación de las

<sup>11</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal 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; ...".

<sup>12</sup> Foja 26 del expediente.

normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas respecto de las que se alega invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia contributiva, tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, en tanto las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional, respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos.

21. En este sentido, si la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que las leyes locales impugnadas establecen un tipo de contribución distinto al legislado y que dicha normatividad se emitió invadiendo competencia exclusivamente federal, esa ley puede ser violatoria del principio de seguridad jurídica que tutela el artículo 16 constitucional y, por ende, ante la posibilidad de conculcar principios o derechos fundamentales, es viable que el referido ente cuente con legitimación para defender estos valores inherentes a las personas.

## **VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO**

22. Al no haberse formulado ninguna por las partes, ni observarse alguna de oficio, este Pleno considera que no existe obstáculo alguno para proceder al análisis de fondo del asunto.

## **VII. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE INVALIDEZ**

23. Dado que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y no se advierte violación alguna de oficio, se procede de forma directa al análisis del único concepto de invalidez formulado por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual resulta fundado.

24. En efecto, tal como refiere el accionante, las contribuciones por alumbrado público previstos en los numerales impugnados no tienen la naturaleza de derechos como lo propuso el legislador local, sino que, dadas las características que envuelven su configuración necesariamente provocan que, en realidad, se trate de un impuesto que grava directamente el consumo de energía eléctrica.

25. Los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), y 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), ambos de la Constitución Federal, disponen lo siguiente:

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

"...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

"...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica; ..."

"**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"b) Alumbrado público.

"...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"...

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; ..."

26. De los citados preceptos se desprende, que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.

27. En los artículos constitucionales, se establece que los Municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva "derechos" para el financiamiento del servicio público, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

28. Así, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban a los Municipios por concepto de los servicios que deben

prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que éstos puedan realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

29. Conforme a lo antes apuntado, para determinar si los artículos impugnados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé; es decir, si se trata de una de las previstas en el referido artículo 73 de la Constitución Federal o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Aguascalientes.

30. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el del Distrito Federal, los Estados y los Municipios.

Este precepto en lo que interesa dispone:

**"Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

31. Como se advierte, la Constitución Federal precisa los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución:

- a) Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios; es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

32. De acuerdo con estas características, la contribución es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

33. Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

34. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

35. En relación con lo anterior debe decirse, que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término "objeto" se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

36. Al respecto, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación establece:

**"Artículo 5o.** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

37. Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

**a) Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

**b) Hecho Imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria. Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

**c) Base Imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

**d) Tasa o Tarifa:** Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

**e) Época de Pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y por tanto debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

38. Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

39. Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como el Distrito Federal y cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

40. En efecto, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

**"Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

"IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en ley por el **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación**, así como por **recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son **derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.**

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

41. Por otra parte, el artículo 11 del Código Fiscal del Estado de Aguascalientes reconoce como ingresos ordinarios a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y participaciones y los clasifica de la siguiente forma:

**"Artículo 11.** Los ingresos del Estado se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

"Son ordinarios los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y participaciones, mismas que cubrirán los gastos normales del Estado.

"Son extraordinarios los que se decreten excepcionalmente para cubrir los gastos e inversiones accidentales o especiales del Estado.

"Son contribuciones los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, mismos que podrán generar accesorios, los cuales siguen la suerte de la contribución principal.

"Los accesorios de las contribuciones y de los aprovechamientos, son los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 43 de este Código, los cuales participan de la naturaleza de la suerte principal, cuando se encuentren vinculados directamente a la misma."

42. Por otra parte, el código de referencia, establece:

**"Artículo 12.** Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales, cuya situación coincida con la que la ley señala, como hecho generador de la obligación tributaria, para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo del Gobierno del Estado."

**"Artículo 13.** Son derechos las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de servicios administrativos que presta."

43. Específicamente relativo a la contribución "derechos", la Ley de Hacienda del Estado de Aguascalientes dispone:

**"Artículo 71.** Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado, así

como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público."

**"Artículo 72.** Son sujetos del pago de derechos, las personas fiscales y morales tanto de derecho privado como público, que reciban servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, o por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Estado."

**"Artículo 73.** Los derechos se causarán y pagarán en el momento de solicitar o recibir el servicio público, así como de ejercer el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del Estado, de conformidad con las tarifas que al efecto señale la Ley de Ingresos del Estado."

44. Conforme a lo transcrito, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

45. Dicho de otro modo, en el caso de derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público en los que es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

46. A partir de los razonamientos antes precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

47. Tratándose de derechos es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar observe el principio de proporcionalidad tributaria; es decir, que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

48. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

49. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa, a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

50. Por tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

51. Sentado lo anterior, los preceptos impugnados contienen una redacción similar de la que se desprenden las notas características relevantes que se indican:

a) El objeto del derecho es la prestación del servicio municipal de alumbrado público en calles, plazas, jardines y, en general, cualquier espacio de uso común;

b) Los sujetos son los habitantes o residentes dentro de la demarcación de cada Municipio y que cuenten con energía eléctrica en sus predios, bajo alguna de las tarifas de consumo que al efecto impone la Comisión Federal de Electricidad.

c) La base del impuesto es el consumo particular que los gobernados realizan dentro de sus predios de energía eléctrica;

d) La tasa que se aplica a la base es de hasta en un 10%, en algunos casos, y del 10% fija, en otros.

52. Conforme a esto, los elementos previstos en los numerales impugnados corresponden a contribuciones de tipo "impuestos", en tanto que para cubrir el costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público en áreas de uso común, utiliza como base el consumo de energía que los habitantes realizan en los predios en que habitan o residen; circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera de estos en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros de dominio público. Por tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo "particular" de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquél del que todos se favorecen en la misma medida.

53. Así, los preceptos cuya inconstitucionalidad se alega imponen a los contribuyentes el deber de pagar el derecho por alumbrado público en las calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, con base en una cuota establecida para tal efecto, que es del orden de hasta o del 10% sobre el consumo de energía eléctrica que hiciere dicho particular; de lo que se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho se rompe con el contenido de los artículos en cita, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los usuarios domésticos, comerciales e industriales, así como propietarios o poseedores de predios en las jurisdicciones de los territorios municipales, cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica.

54. En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público del valor de la prestación del servicio público en áreas diversas a las privadas, es decir, de uso común.

55. Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base, debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

56. El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza de la contribución en análisis, puesto que al haber identificado el hecho impo-

nible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de un impuesto, dada la naturaleza de su estructura y no a partir del nombre con el que el legislador las denominó para el ejercicio fiscal 2018.

57. Al respecto, es aplicable la tesis de la Séptima Época sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY."<sup>13</sup>

58. No obstante lo señalado, cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario, y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.

59. De hecho, precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta resulta complicado, por lo que las Legislaturas Estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales; con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

60. Ahora, en el orden de ideas expuesto, no obstante que los artículos cuya constitucionalidad se controvierte denominan a la contribución de mérito "derecho", materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal.

---

<sup>13</sup> Texto: "Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.", *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 79, Julio de 1975, Primera parte, página 28.

61. Ya con anterioridad, este Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad 21/2012,<sup>14</sup> 22/2012<sup>15</sup> y 7/2013,<sup>16</sup> promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 47 del Municipio de Calvillo, 38 del Municipio de Asientos y 32 del Municipio de Pabellón de Arteaga, todos de las Leyes de Ingresos de dichos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, las dos primeras, y 2013, la última mencionada. En esos casos, los numerales impugnados contenían una estructura similar que los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.

62. Luego, resultan aplicables en el caso los criterios P. 6, 2a./J. 25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007, "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN,"<sup>17</sup> "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."(sic)<sup>18</sup> y "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, por unanimidad de diez votos.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de once votos.

<sup>17</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las legislaturas locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, No. 2-6, julio de 1998, página 17.

<sup>18</sup> Texto: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la 'contribución especial por servicio de alumbrado público', debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que

EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUITAD TRIBUTARIA."<sup>19</sup>, respectivamente.

63. No pasa desapercibido que el Congreso del Estado de Aguascalientes sostuvo en su informe que dicho cuerpo colegiado que en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), último párrafo,<sup>20</sup> que las enti-

---

los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a) de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.'", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época. Tomo XIX, marzo de 2004, página 317.

<sup>19</sup> Texto: "La citada porción normativa, al establecer en relación con el pago del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, que tratándose de propietarios o posesionarios de predios baldíos, urbanos y suburbanos, debe cuantificarse mediante una tasa del .05% del valor catastral del predio, o bien, tratándose de propietarios de predios que hubieren resultado favorecidos al amparo de una resolución constitucional respecto de lo establecido en el primer párrafo del artículo 83 de la citada Ley, mediante una tasa de .08% del valor catastral del predio, transgrede los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no toma en cuenta el costo global del servicio que presta el Municipio, sino un elemento ajeno, como es el valor catastral del predio, lo que conduce a que por un mismo servicio los contribuyentes paguen una mayor o menor cantidad, pues se fija en términos de la capacidad contributiva del destinatario del servicio, lo que da una escala de mínimos a máximos en función de dicha capacidad, por el valor catastral del predio respectivo, siendo esto aplicable a los impuestos, no a los derechos cuya naturaleza es distinta. Incluso, se hace más evidente el trato inequitativo y desproporcional, porque la norma establece dos tasas distintas a aplicarse sobre el valor catastral del predio (.05% o .08%, dependiendo del caso), sin que sea una razón objetiva de distinción entre ambos tipos de causantes que reciben en última instancia un mismo servicio por el que tendrán que pagar cantidades disímiles; es decir, no se atiende al costo global del servicio prestado, pues si bien los derechos no necesariamente deben fijarse con exactitud matemática en relación con el costo del servicio prestado, sí deben guardar vinculación con éste.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985.

<sup>20</sup> 73. ...

"XXIX. ...

"5o. ...

"a) ...

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las Legislaturas Locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica."

dades pueden fijar los porcentajes y las tarifas que les corresponderán a cada Municipio, por la prestación de los servicios públicos en materia de energía eléctrica; sin embargo, dicha interpretación es incorrecta, porque regula una cuestión diversa a los derechos que los Municipios pueden cobrar por concepto de alumbrado público.

64. En efecto, el precepto constitucional determina que las entidades federativas tendrán participación –en los términos que establezca la ley federal correspondiente– en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije a la energía eléctrica y que las Legislaturas Locales determinarán el porcentaje (del ingreso que reciba la entidad federativa de que se trate por concepto de esas participaciones) que le tocará a los Municipios; de lo que de forma alguna se sigue que, el precepto constitucional invocado autorice que las Legislaturas Locales establezcan impuestos sobre energía eléctrica.

65. Así, de conformidad con lo hasta aquí expuesto, se determina que los artículos impugnados son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

## VIII. EFECTOS

66. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad de los artículos 22, 94, 47, 50, 36, 64, 53, 35, 32 y 43 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de San José de Gracia, Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Tepezalá, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, Asientos, Pabellón de Arteaga y El Llano, todas del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2018, publicadas en el Periódico Oficial Núm. 25 el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, este Alto Tribunal procede a declarar su invalidez; la cual surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> **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."

67. Finalmente, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre una disposición general de vigencia anual, se vincula en lo futuro el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes a no repetir los mismos vicios de inconstitucionalidad al legislar para el próximo año fiscal, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingreso de los Municipios de dicha entidad federativa.

68. 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 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 94 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2018, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepezalá, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Llano, Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2018, publicadas, respectivamente, mediante Decretos Número 191, 182, 184, 187, 192, 189, 190, 183, 188 y 186, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes Núm. 25 el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete, en los términos precisados en el apartado penúltimo de la presente resolución.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo precisados en el último apartado de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Aguascalientes y a los Municipios de San José de Gracia, Aguascalientes, Calvillo, Jesús María, Tepezalá, Rincón de Romos, San Francisco de los Romo, Asientos, Pabellón de Arteaga y El Llano, Aguascalientes, en su carácter de autoridades ejecutoras y, en su oportunidad, archívese el expediente como concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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, IV 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 y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, apartándose de algunas consideraciones, y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado V, relativo a la legitimación. Los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El Ministro Medina Mora I. anunció voto particular.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas vencido por la mayoría en el tema de la legitimación, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. vencido por la mayoría en el tema de la legitimación, Laynez Potisek vencido por la mayoría en el tema de la legitimación, Pérez Dayán vencido por la mayoría en el tema de la legitimación y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII relativo al análisis del concepto de invalidez, consistente en declarar la invalidez de los artículos 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de San José de Gracia, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 94 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes para el ejercicio fiscal del año 2018, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calvillo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jesús María, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepezalá, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 64 de la Ley de Ingresos del

Municipio de Rincón de Romos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Asientos, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pabellón de Arteaga, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, y 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Llano, Aguascalientes, para el ejercicio fiscal del año 2018, publicadas, respectivamente, mediante Decretos Número 191, 182, 184, 187, 192, 189, 190, 183, 188 y 186, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes Núm. 25 el veintidós de diciembre de dos mil diecisiete.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en determinar: 1) que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Aguascalientes, y 2) vincular al Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes a no repetir los mismos vicios de inconstitucionalidad al legislar para el próximo año fiscal, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.

### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

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

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

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de mayo de 2019.

La tesis de jurisprudencia P/J. 15/2009 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1116.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA IMPUGNAR LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS POR SERVICIOS DE ALUMBRADO PÚBLICO PREVISTOS EN UNA LEY DE INGRESOS MUNICIPAL.**

**III. CONTRIBUCIONES. ANTE EL CONFLICTO ENTRE SU HECHO IMPONIBLE Y SU BASE GRAVABLE PARA DETERMINAR SU VERDADERA NATURALEZA DEBE ATENDERSE A ÉSTA.**

**IV. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO.**

**V. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA.**

**VI. ALUMBRADO PÚBLICO. LOS ESTADOS NO PUEDEN REGULAR EL COBRO DE DERECHOS POR ESE SERVICIO CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO, YA QUE DICHA NORMATIVA NO PUEDE AUTORIZAR QUE UN TRIBUTO MUNICIPAL SE COBRE CON BASE EN UNA VARIABLE DIFERENTE A SU NATURALEZA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOLINGA, 51 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APOZOL, 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE APULCO, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BENITO JUÁREZ, 62 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALERA DE VÍCTOR ROSALES, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CAÑITAS DE FELIPE PESCADOR, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHALCHIHUITES, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONCEPCIÓN DEL ORO, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL SALVADOR, 67 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE FRESNILLO, 46 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENARO CODINA, 71 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL ENRIQUE ESTRADA, 50**

**DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL FRANCISCO R. MURGUÍA, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GENERAL PÁNFILO NATERA, 74 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE, 47 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUANUSCO, 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JALPA, 64 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JEREZ, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JIMÉNEZ DEL TEUL, 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUAN ALDAMA, 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUCHIPILA, 51 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LORETO, 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LUIS MOYA, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NOCHISTLÁN DE MEJÍA, 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NORIA DE ÁNGELES, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAZAPIL, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MELCHOR OCAMPO, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEZQUITAL DEL ORO, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MIGUEL AUZA, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MONTE ESCOBEDO, 51 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOMAX, 58, PRIMER PÁRRAFO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MORELOS, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOYAHUA DE ESTRADA, 55 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OJOCALIENTE, 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PANUCO, 51 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PINOS, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL PLATEADO DE JOAQUÍN AMARO, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RÍO GRANDE, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAIN ALTO, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DE LA PAZ, 71 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOMBRERETE, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUSTICACAN, 48 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TRANCOSO, 53 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPECHITLÁN, 51 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPETONGO, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEUL DE GONZÁLEZ ORTEGA, 52 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TRINIDAD GARCÍA DE LA CADENA, 45 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA GARCÍA, 54 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA GONZÁLEZ ORTEGA, 56 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLA HIDALGO, 51 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VILLANUEVA, 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VALPARAÍSO, Y 81 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZACATECAS, TODOS DEL ESTADO DE ZACATECAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO).**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOLINGA Y DE DIVERSOS NUMERALES DE DIFERENTES LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE ZACATECAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ RESPECTO DE DISPOSICIONES GENERALES DE VIGENCIA ANUAL, EN LO FUTURO EL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE ZACATECAS DEBERÁ ABSTENERSE DE ESTABLECER DERECHOS POR EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO CON BASE EN EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, YA SEA EN LA LEY DE HACIENDA O EN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ATOLINGA Y DE DIVERSOS NUMERALES DE DIFERENTES LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE ZACATECAS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECIOCHO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE DICIEMBRE DE 2018. 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 cuatro de diciembre de dos mil dieciocho.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**PRIMERO.—Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por oficio presentado el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, con el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas, planteando la invalidez de los artículos 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atolinga, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apozol, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, 62 de la Ley

de Ingresos del Municipio de Calera de Víctor Rosales, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchihuites, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción del Oro, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Salvador, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Genaro Codina, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Enrique Estrada, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Francisco R. Murguía, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Pánfilo Natera, 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huanusco, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpa, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jerez, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez del Teul, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Aldama, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juchipila, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Loreto, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Luis Moya, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nochistlán de Mejía, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Noria de Ángeles, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapil, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Melchor Ocampo, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mezquital del Oro, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Auza, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Monte Escobedo, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Momax, 58 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos,<sup>1</sup> 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Moyahua de Estrada, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojocaliente, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Panuco, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinos, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Grande, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sain Alto, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María de la Paz, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sombrerete, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Susticacan, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Trancoso, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepechitlán, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetongo, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio del Teul de González Ortega, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Trinidad García de la Cadena, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa García, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa González Ortega, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villanueva, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de

---

<sup>1</sup> Si bien el artículo 58 de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos está integrado por dos párrafos, lo cierto es que este Tribunal Pleno advierte que el cuestionamiento de constitucionalidad va dirigido al primer párrafo, por lo que debe tenerse como impugnado únicamente este, en términos de los artículos 39 y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Valparaíso, y 81 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatecas, todos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno de Zacatecas el treinta de diciembre de dos mil diecisiete.

**SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La accionante estimó violados los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los numerales 1o. y 2o. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y adujo, en síntesis, el siguiente concepto de invalidez:

Los artículos que establecen el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público vulneran los principios de seguridad jurídica y legalidad, el derecho al mínimo vital y el principio de proporcionalidad en las contribuciones, por tomar como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

Las contribuciones previstas en la Constitución tienen distinta naturaleza atendiendo a los elementos esenciales que los estructuran (sujeto, hecho imponible, base gravable, tasa o tarifa y época de pago). Estos componentes, a pesar de ser una constante estructura de los tributos, su contenido se presenta de distinta forma, dependiendo del tipo de contribución. Si bien el legislador puede establecer diferentes tipos de tributos, esa habilitación no conlleva la facultad de desnaturalizarlos, por el contrario, el legislador debe respetar las notas esenciales del tributo en cuestión.

En el caso de los *derechos*, el hecho imponible consiste en la prestación de un servicio público por parte del Estado o, por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación. En cambio, el hecho imponible de los *impuestos* consiste en hechos o actos que no están vinculados con la actividad de un ente público pero reflejan la capacidad contributiva del contribuyente.

Lo anterior manifiesta que el hecho imponible, constituye un elemento relevante pues, además de ser el presupuesto para el nacimiento de la obligación impositiva, es el elemento que permite identificar la naturaleza de la contribución.

Para individualizar el monto de la obligación impositiva, además del hecho imponible es necesaria la base gravable. Ambos elementos deben guardar congruencia para cumplir con el principio de proporcionalidad, pues de lo con-

trario existiría una imprecisión en torno a cuál es el aspecto, objetivo efectivamente gravado y la categoría del tributo, lo que incluso puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa quien puede carecer de facultades constitucionales para gravar ese hecho.

Ahora bien, las leyes de ingresos impugnadas establecen el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público, sin embargo, se advierte que no hay congruencia entre el hecho imponible (prestación del servicio de alumbrado público) y la base gravable (consumo de energía eléctrica) pues la naturaleza material de la contribución se identifica, en realidad, con un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica.

En este sentido, el legislador del Estado de Zacatecas pretende cobrar un impuesto por el consumo de energía eléctrica, lo que afecta la esfera jurídica de los gobernados de forma desproporcionada e injustificada, porque esta autoridad no tiene sustento constitucional para imponer esta carga tributaria.

Cuando se presenta un conflicto entre el hecho imponible y la base gravable para efectos de determinar el cálculo del tributo, debe resolverse en favor de lo que contempla la base gravable dado que es el elemento que sirve para calcular el tributo. Por tanto, si la base gravable consiste en el consumo de energía eléctrica –hecho no relacionado con una actividad del ente público–, la verdadera naturaleza del tributo en cuestión es un impuesto, puesto que el carácter deriva de su propia estructura y no de la denominación que el legislador elija.

Si bien el artículo 115 de la Constitución General establece que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, ello no habilita a los Municipios a cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica. Dicho precepto constitucional debe interpretarse armónicamente con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), constitucional.

**TERCERO.—Admisión y trámite.** Por acuerdo de treinta de enero de dos mil dieciocho, 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 27/2018 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

Por diverso acuerdo de fecha treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió la acción y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó, para que rindieran

sus respectivos informes, y dio vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

**CUARTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.** La presidenta de Puntos Constitucionales de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado rindió el informe a cargo del Poder Legislativo en el que manifestó lo siguiente:

#### 1. Causas de improcedencia.

La Comisión accionante cuestiona la constitucionalidad de las leyes de ingresos municipales, en esencia, porque es incorrecta la estructura interna del derecho al cobro por alumbrado público, lo cual, por una parte, viola los derechos de seguridad jurídica y legalidad, y, por otra parte, vulnera el derecho al mínimo vital de los contribuyentes.

Los anteriores planteamientos generan que la Comisión accionante carezca de legitimación procesal para promover este medio de control constitucional porque (i) no tiene atribuciones para intervenir en el diseño y configuración del sistema tributario local, que está a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales, por lo que, en todo caso, la acción sólo puede ser promovida por un órgano de la misma naturaleza (Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal); y, (ii) en cuanto a la vulneración del derecho al mínimo vital era indispensable que la accionante presentara casos concretos para que esta Suprema Corte estuviera en condiciones de determinar si, respecto de tales casos, había una vulneración al derecho al mínimo vital, condición indispensable para que se actualice la legitimación del organismo de protección de derechos humanos.

#### 2. Contestación a los conceptos de invalidez.

El Congreso ha sujetado su actuación al marco constitucional y legal que rige el procedimiento de creación de leyes y, en el ejercicio de sus atribuciones, aprobó los decretos que contienen las leyes de ingresos impugnadas, en particular, los artículos 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución General y 119, fracción III, inciso c), de la Constitución de Zacatecas.

Sobre el artículo 115 constitucional citado, la Suprema Corte ha interpretado que la fracción IV prevé una potestad tributaria compartida entre los Congresos Locales y los Ayuntamientos, asimismo que la vinculatoriedad dialéctica de la que gozan las iniciativas de leyes de ingresos municipales obliga a las Legislaturas Estatales a respetar su contenido y, en caso de modificación, el cambio debe estar razonado y justificado por el órgano legislativo.

En el caso, el Congreso Local respetó las propuestas de los Ayuntamientos de Zacatecas, respecto a sus leyes de ingresos municipales, en particular, la estructura del derecho al cobro por el servicio de alumbrado público.

Se destaca que con motivo de las diversas reformas constitucionales que el artículo 115 constitucional ha sufrido, se advierte un avance político significativo para el desarrollo del Municipio, pero este progreso no ha tenido reflejo en el plano económico. La anterior situación es producto de la falta de apoyo de los gobiernos estatales de facilitar los recursos humanos y materiales para la prestación adecuada de los servicios públicos que los Municipios tienen a su cargo. Así, para cumplir con el servicio de alumbrado público, los Municipios han adoptado mecanismos previstos en sus leyes de ingresos que les permitan atender las necesidades básicas de su población.

Si bien el diseño del derecho al cobro de alumbrado público puede ser incorrecto, lo cierto es que los recursos obtenidos a través de ese tributo han permitido a los Municipios el cumplimiento de sus fines. No obstante ello, se destaca que todos los sujetos pasivos contribuyen de manera equitativa por la aplicación de la tasa del 8% sobre el consumo de energía eléctrica y, el cobro es proporcional dado que se determina en función del consumo de energía eléctrica.

Por otra parte, la Legislatura ha sido respetuosa del ámbito competencial del Congreso de la Unión para establecer contribuciones sobre la energía eléctrica, contemplada en el artículo 73, fracción XXIX, apartado 5o., inciso a), de la Constitución General. En efecto, las leyes de ingresos controvertidas tienen como fundamento el artículo 115, fracción IV, constitucional, puesto que el servicio de alumbrado público le corresponde a los Municipios.

Sobre este aspecto, el propio Congreso de la Unión autorizó que los Estados regulen el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

**QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas.** El coordinador general jurídico señaló, en esencia, lo siguiente:

Los actos relativos a la promulgación y publicación de las leyes impugnadas tienen sustento en el artículo 82, fracción II, de la Constitución del Estado de Zacatecas, por lo que están apegados a legalidad.

### 1. Causas de improcedencia.

Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia en relación con los diversos 20, fracción II, 65 de ese ordenamiento, así como el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, pues la Comisión accionante plantea presuntas violaciones relacionadas con invasiones de esferas competenciales y no a derechos humanos.

En efecto, la legitimación de la Comisión accionante se encuentra restringida a la vulneración de derechos humanos, sin que sea posible impugnar normas o violaciones que escapen de esa materia, como ocurre en el caso concreto, por lo que no es posible reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

### 2. Contestación a los conceptos de invalidez.

Contrario a lo expuesto por la accionante, el objetivo primordial del sistema tributario es la recaudación de los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad con el firme propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza.

Lo anterior se traduce en que todos los ciudadanos tienen la obligación constitucional de contribuir al gasto público atendiendo a la capacidad contributiva de cada individuo, por lo que se estableció el pago de derechos del servicio de alumbrado público. No se trata de una simple imposición soberana derivada de la potestad del Estado, sino de una vinculación social.

En este sentido, una de las actividades inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, consiste en la obligación de contribuir al gasto público, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución General.

Por virtud de lo anterior, carecen de sustento las pretensiones de la accionante en el sentido de que las leyes controvertidas son inconstitucionales.

**SEXTO.—Opinión de la procuradora general de la República.** No formuló opinión en relación con el presente asunto.

**SÉPTIMO.—Cierre de la instrucción.** Agotado en sus términos el trámite respectivo, por proveído de veinticuatro de abril de dos mil dieciocho se

cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la presente acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

Las Leyes de Ingresos impugnadas correspondientes a los Municipios del Estado de Zacatecas fueron expedidas en diversos decretos, los cuales se publicaron el treinta de diciembre de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas.<sup>2</sup>

Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete al veintinueve de enero de dos mil dieciocho.

En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 46 del expediente, su presentación fue oportuna.

<sup>2</sup> Las publicaciones de los decretos que emitieron las Leyes de Ingresos municipales constan a partir de la foja 48 a 105 del expediente principal.

<sup>3</sup> "**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.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

Por otra parte, el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>5</sup> establece que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En el caso, el escrito inicial fue suscrito por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia de la comunicación emitida por el presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Segunda Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el trece de noviembre de dos mil catorce, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo en el periodo dos mil catorce a dos mil diecinueve.<sup>6</sup>

Dicho funcionario ostenta la representación de la comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>7</sup> y 18 de su reglamento interno;<sup>8</sup> y cuenta con

<sup>4</sup> "**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.

"...

"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."

<sup>5</sup> "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

"**Artículo 59.** En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

<sup>6</sup> Foja 47 del expediente.

<sup>7</sup> "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

<sup>8</sup> "**Artículo 18.** La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con el artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>9</sup>

Además, en el caso se plantea la incompatibilidad de las Leyes de Ingresos correspondientes a diversos Municipios del Estado de Zacatecas con la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos a la seguridad jurídica, legalidad, del mínimo vital, la obligación del Estado de respetar, promover, proteger y garantizar derechos humanos, así como el principio de proporcionalidad en materia fiscal.

En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

No desvirtúa la conclusión anterior, lo señalado por el Congreso del Estado en su informe en el sentido de que el accionante carece de legitimación procesal, porque no interviene en el diseño de las leyes de ingresos que se impugnan, además de que no presenta casos particulares para verificar si el derecho por el servicio de alumbrado público transgrede el derecho al mínimo vital. En cuanto al primer argumento, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece, únicamente, como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea parte, sin que establezca otra condición como lo aduce el Congreso Local. Por lo que hace al segundo argumento, la acción de inconstitucionalidad es un medio de control de carácter abstracto que se promueve por el mero interés genérico de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional,<sup>10</sup> por lo que para su

<sup>9</sup> **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, y ..."

<sup>10</sup> Véase las tesis jurisprudenciales P./J. 98/2001 y P./J. 71/2000, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO

presentación no es necesaria la existencia de casos particulares o de un agravio concreto.

De igual forma, es infundado el planteamiento del gobernador local en cuanto sostiene que la Comisión accionante carece de legitimación procesal porque hace valer argumentos sobre invasión de esferas competenciales. Ello es así, pues si bien la Comisión accionante plantea que el Congreso de Zacatecas no está habilitado constitucionalmente para establecer contribuciones por el consumo de energía eléctrica, lo cierto es que tal argumento incide necesariamente en los derechos fundamentales que se aducen violados, tales como el derecho de legalidad y de seguridad jurídica.<sup>11</sup> Por tanto, en la medida en que los argumentos sobre invasión de esferas competenciales tienen relevancia para el ejercicio de un derecho humano, se satisface el requisito de legitimación para la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad.

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

**QUINTO.—Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea, en esencia, que las contribuciones respeto al cobro del

---

TRATADOS INTERNACIONALES." y "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", respectivamente.

<sup>11</sup> Resulta aplicable la tesis P./J. 31/2011, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011).—Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870, P./J. 31/2011.

servicio de alumbrado público previstas en las leyes de ingresos municipales no tienen el carácter de derechos, sino de impuestos que gravan el consumo de energía eléctrica, lo cual implica una vulneración a los derechos de legalidad, de seguridad jurídica, derecho al mínimo vital y al principio de proporcionalidad que rige en materia fiscal.

Señala que si bien el artículo 115 de la Constitución General establece que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, ello no implica una habilitación constitucional a los Estados para establecer contribuciones municipales sobre el consumo de energía eléctrica y, en todo caso, tal precepto debe interpretarse armónicamente con el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), constitucional, que otorga esa facultad al Congreso de la Unión.

A efecto de analizar la cuestión planteada, es necesario conocer el contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución General que disponen lo siguiente:

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

" ...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

" ...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica."

**"Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

" ...

"b) Alumbrado público.

"...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

"....

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujeta a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."

De los citados preceptos, se desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público. Asimismo, los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

En este sentido, le corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

En congruencia con lo anterior, para determinar si los artículos impugnados resultan constitucionales o no, es necesario establecer claramente la naturaleza de la contribución que prevé, es decir, debe precisarse si se trata de una contribución de las previstas por el artículo 73 de la Constitución Federal, tal como lo sostiene la Comisión accionante o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Zacatecas.

El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en el Distrito Federal, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:

"Artículo 31. **Son obligaciones de los mexicanos:**

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

El citado precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad,

los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, los cuales se señalan a continuación:

- Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.
- Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- Sólo se pueden crear mediante ley.
- Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental se puede válidamente formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente, como en el derecho positivo, son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

En relación con lo anterior, aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término objeto, se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible y, en particular,

a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

Al respecto, resulta ilustrativo el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación que dice:

**"Artículo 5o.** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta.

"Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica.

"A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

**a) Sujeto:** La persona física o moral que actualiza el hecho imponible, quedando vinculada de manera pasiva por virtud del nacimiento de la obligación jurídico-tributaria.

**b) Hecho imponible:** Es el presupuesto de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y de cuya realización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

El hecho imponible constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

**c) Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible, que sirve para la determinación líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

**d) Tasa o tarifa:** Es la cantidad porcentual o determinada que se aplica sobre la base imponible para efecto de obtener como resultado la determinación del crédito fiscal.

**e) Época de pago:** Momento o plazo dentro del cual la obligación es exigible y, por tanto, debe ser cubierta por el sujeto pasivo de la obligación tributaria.

Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

Asimismo, cabe apuntar que de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución General, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

Una vez sentadas las bases anteriores, conviene mencionar que a nivel federal el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

**"Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o

a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

"IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

Por otra parte, el artículo 3o. del Código Fiscal del Estado de Zacatecas reconoce como ingresos del Estado y sus Municipios las contribuciones, aprovechamientos, productos y los ingresos coordinados o de colaboración administrativa y, los clasifica de la siguiente forma:

**"Artículo 3.** Para efectos del artículo anterior, los ingresos del Estado y sus Municipios, se clasifican en contribuciones, aprovechamientos, productos y los ingresos coordinados o de colaboración administrativa, mismos que se definen según su naturaleza de la manera siguiente:

"I. Contribuciones: son las aportaciones económicas que impone el Estado, independientemente del nombre que se les designe, como impuestos, derechos o contribuciones de mejoras, mismas que se definen de la siguiente forma:

"a) Son impuestos, las contribuciones establecidas en la ley, obligatorias en el territorio del Estado para las personas físicas, las personas morales

así como las unidades económicas que se encuentren en la situación jurídica o de hecho, generadora de la obligación tributaria, distintas de los derechos y de las contribuciones de mejoras;

"b) Son derechos, las contribuciones establecidas en la ley, por permitir el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, así como por recibir servicios que presta el Estado y sus Municipios en sus funciones de derecho público; y

"c) Son contribuciones de mejoras, las aportaciones en dinero que los ordenamientos jurídicos señalan, a quienes independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra pública, en los términos de las leyes respectivas;

"II. Son aprovechamientos, los ingresos que perciben el Estado o sus Municipios en sus funciones de derecho público, los recargos, multas no fiscales, y otros ingresos que perciban, no clasificables como financiamientos, impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y productos;

"III. Son productos los ingresos que obtiene el Estado o los Municipios por las actividades que desarrolle en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, explotación o aprovechamiento de los bienes que constituyen su patrimonio privado;

"IV. Son empréstitos o financiamientos, los ingresos o recursos que recibe el Estado o sus Municipios, los cuales se formalizan a través de contratos, certificados, bonos, fideicomisos, y cualquier otro documento o figura jurídica, que ampare obligaciones futuras a su cargo y constituyen deuda pública en términos de la ley aplicable; y

"V. Son ingresos coordinados o de colaboración administrativa, los ingresos que permite la coordinación fiscal federal y estatal, aquellos que obtengan el Estado y sus Municipios provenientes de la Ley de Coordinación Fiscal y la Ley de Coordinación y Colaboración Financiera del Estado de Zacatecas y sus Municipios; así como subsidios y transferencias de recursos federales.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 43 de este código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas."

En cuanto a la contribución de derechos, la Ley de Hacienda del Estado de Zacatecas dispone lo siguiente:

**"Artículo 91.** Los derechos por la prestación de servicios públicos se causarán en el momento en que el particular solicite la prestación del servicio, o en el momento en que se provoque por parte del Estado, el gasto que deba ser remunerado por aquél, salvo que la ley disponga cosa distinta."

**"Artículo 92.** Los derechos se determinarán de acuerdo con los importes que señale esta misma ley, y serán pagados en la forma y términos que señala el artículo 32 del código."

**"Artículo 93.** La dependencia o servidor público que preste el servicio por el cual se paguen los derechos, procederá a la realización del mismo al presentarle el interesado el recibo oficial que acredite su pago, la declaración del pago, la comprobación electrónica o las formas que establezcan las disposiciones respectivas."

**"Artículo 94.** El servidor público que preste algún servicio por el que se cause un derecho será solidariamente responsable de su pago, sin perjuicio de las sanciones que procedan.

"Todo servidor público que preste servicios por los que se cause un derecho deberá requerir al interesado el recibo oficial, la declaración del pago, la comprobación electrónica o las formas que establezcan las disposiciones respectivas, que acredite su pago previa la prestación del servicio."

Conforme a lo expuesto, tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; mientras que en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad, evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, tiene como presu-

puesto la congruencia que debe existir entre dicho elemento y la base imponible, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, la segunda representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

En este sentido, el hecho imponible otorga efectos jurídicos a la actualización de determinada hipótesis, debido a que la situación, hecho, acto, o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que actualiza la mencionada hipótesis y no una consecuencia jurídica derivada de la voluntad del legislador de manera arbitraria.

Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respeta el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión, respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, pues es a la medida que representa, a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual su análisis jurídico revelará el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador, que se encuentra oculto en la base y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación, lo cual en algunas ocasiones podrá demostrar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

En el caso concreto, la Comisión accionante plantea la inconstitucionalidad de distintas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Zacatecas respecto a la contribución que deriva del servicio de alumbrado público, los preceptos impugnados señalan lo siguiente:

Municipio	Artículo impugnado
Decreto No. 262, Municipio de Atolinga, Zacatecas.	<b>"Artículo 50.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 261, Municipio de Apozol, Zacatecas.	<b>"Artículo 51.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 291, Municipio de Apulco, Zacatecas.	<b>"Artículo 56.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."

<p>Decreto No. 250, Municipio de Benito Juárez, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 48.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 344, Municipio de Calera de Víctor Rosales, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 62.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 281, Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 278, Municipio de Chalchihuites, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 50.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común,</p>

	<p>excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 251, Municipio de Concepción del Oro, Zacatecas</p>	<p><b>"Artículo 48.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 282, Municipio de Cuauhtémoc, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 50.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 292, Municipio de El Salvador, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 48.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>

<p>Decreto No. 345, Municipio de Fresnillo, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 67.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 293, Municipio de Genaro Codina, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 46.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 294, Municipio de General Enrique Estrada, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 71.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 252, Municipio de General Francisco R. Murguía, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 50.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común,</p>

	<p>excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 253, Municipio de General Pánfilo Natera, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 295, Municipio de Guadalupe, Zacatecas</p>	<p><b>"Artículo 74.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 254, Municipio de Huanusco, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 47.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>

Decreto No. 280, Municipio de Jalpa, Zacatecas.	<b>"Artículo 54.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."
Decreto No. 264, Municipio de Jerez, Zacatecas.	<b>"Artículo 64.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."
Decreto No. 296, Municipio de Jiménez del Teul, Zacatecas.	<b>"Artículo 50.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para el riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."
Decreto No. 255, Municipio de Juan Aldama, Zacatecas.	<b>"Artículo 55.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común,

	<p>excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para el riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 297, Municipio de Juchipila, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 55.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para el riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 265, Municipio de Loreto, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 51.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para el riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 298, Municipio de Luis Moya, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 52.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>

<p>Decreto No. 303, Municipio de Nochistlán, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 283, Municipio de Noria de Ángeles, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 54.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 299, Municipio de Mazapil, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 48.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 266, Municipio de Melchor Ocampo, Zacatecas</p>	<p><b>"Artículo 50.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común,</p>

	<p>excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 276, Municipio de Mezquital del Oro, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 49.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 267, Municipio de Miguel Auza, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 300, Municipio de Monte Escobedo, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>

Decreto No. 256, Municipio de Momax, Zacatecas.	<b>"Artículo 51.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 301, Municipio de Morelos, Zacatecas.	<b>"Artículo 58.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado.  "En la instalación o cambio de lámparas o cualquier otro servicio de mantenimiento del sistema de alumbrado público que realice el Ayuntamiento, los vecinos aportarán hasta el 30% del costo de las piezas y/o servicio."
Decreto No. 302, Municipio de Moyahua de Estrada, Zacatecas.	<b>"Artículo 49.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."

Decreto No. 304, Municipio de Ojocaliente, Zacatecas.	<b>"Artículo 55.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 346, Municipio de Panuco, Zacatecas.	<b>"Artículo 52.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 257, Municipio de Pinos, Zacatecas.	<b>"Artículo 51.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."
Decreto No. 263, Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, Zacatecas.	<b>"Artículo 50.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común,

	<p>excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 305, Municipio de Río Grande, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>
<p>Decreto No. 268, Municipio de Sain Alto, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 347, Municipio de Santa María de la Paz, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>

Decreto No. 348, Municipio de Sombrerete, Zacatecas.	<b>"Artículo 71.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."
Decreto No. 277, Municipio de Susticacan, Zacatecas.	<b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."
Decreto No. 279, Municipio de Trancoso, Zacatecas.	<b>"Artículo 48.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."
Decreto No. 285, Municipio de Tepechitlán, Zacatecas.	<b>"Artículo 53.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común,

	<p>excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 258, Municipio de Tepetongo, Zacatecas.</p>	<p><b>"Artículo 51.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 269, Municipio del Teul de González Ortega, Zacatecas</p>	<p><b>"Artículo 49.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."</p>
<p>Decreto No. 259, Municipio de Trinidad García de la Cadena, Zacatecas</p>	<p><b>"Artículo 52.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado."</p>

Decreto No. 284, Municipio de Villa García, Zacatecas.	<b>"Artículo 45.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 310, Municipio de Villa González Ortega, Zacatecas.	<b>"Artículo 54.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 270, Municipio de Villa Hidalgo, Zacatecas.	<b>"Artículo 56.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 350, Municipio de Villanueva, Zacatecas.	<b>"Artículo 51.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común,

	excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 349, Municipio de Valparaíso, Zacatecas.	" <b>Artículo 50.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."
Decreto No. 351, Municipio de Zacatecas, Zacatecas	" <b>Artículo 81.</b> Al importe de consumo de energía eléctrica en cada contrato que el usuario tenga celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, se aplicará el 8% en concepto de pago de derechos por el servicio público de alumbrado que se preste en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común, excepto los contemplados en la tarifa 9 relativa a la energía empleada para riego agrícola, facultándose a aquella para la recaudación de este derecho en base a los convenios existentes y a la Ley de Ingresos del Estado de Zacatecas."

Como se ve, los artículos contienen una redacción similar, de la que se desprende que impone a los contribuyentes el deber de pagar el derecho por alumbrado público en las calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, con base en una cuota del 8% sobre el consumo de energía eléctrica que hiciera el usuario. De aquí se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del tributo relativos a un derecho, se rompe con el contenido de los preceptos citados, al establecer que la base para el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los habitantes de los Municipios que cubre la empresa que suministre la energía eléctrica.

En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica,

implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva, ajenos a la actividad del ente público que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.<sup>12</sup>

No obsta lo anterior el hecho de que los artículos controvertidos denominen a la contribución de mérito como derecho, pues materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que como quedó previamente estudiado, es competencia exclusiva de la Federación, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución General.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Al respecto, es aplicable la tesis sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la Séptima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 79, julio de 1975, primera parte, página 28, que dice: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes."

<sup>13</sup> Resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./6, de rubro y texto: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad

En estas condiciones, contrariamente a lo sostenido por el Congreso del Estado de Zacatecas en el informe que rindió en el presente asunto, dicha autoridad carece de facultades para gravar el consumo de energía eléctrica toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Cabe precisar que el fundamento constitucional que cita el Congreso Local para sustentar la constitucionalidad de los preceptos controvertidos no resulta aplicable al caso, toda vez que regula una cuestión diversa a los derechos que los Municipios pueden cobrar por concepto de alumbrado público. En efecto, el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., último párrafo, de la Ley Fundamental que dispone que las entidades federativas tendrán participación –en los términos que establezca la ley federal correspondiente– en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije a la energía eléctrica y que las Legislaturas Locales determinarán el porcentaje (del ingreso que reciba la entidad federativa de que se trate por concepto de esas participaciones) que le tocará a los Municipios, de ninguna manera autoriza que las Legislaturas Locales establezcan impuestos sobre energía eléctrica.

Asimismo, no le asiste la razón al Congreso de Zacatecas al manifestar que los Estados pueden regular el cobro de derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado. Ello es así, toda vez que, como se ha reiterado en el fallo, el establecimiento de este tipo contribuciones es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), constitucional, por lo que la Ley del Impuesto del Valor Agregado no puede autorizar que un tributo municipal se cobre con base en una variable diferente a su naturaleza.<sup>14</sup>

---

que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las Legislaturas Locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.". Octava Época, Pleno, *Semanario Judicial Federación y su Gaceta*, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988 y Apéndices, página 134, página 6.

<sup>14</sup> Resulta aplicable la tesis 2a. LXXVI/2011, de rubro y texto: "VALOR AGREGADO. EL ARTÍCULO 42, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, INCISO 5o., SUBINCISO A), CONSTITUCIONAL. La delegación de facultades realizada por el legislador federal a través del referido precepto legal, que admite el cobro de derechos por servicios de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica, transgrede el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución Política de los

En similares términos este Tribunal Pleno se ha pronunciado al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005,<sup>15</sup> 21/2012, 22/2012,<sup>16</sup> 7/2013, 8/2013 y 9/2013,<sup>17</sup> en las que se analizaron distintas Leyes Estatales de Ingresos que gravaban el consumo de energía eléctrica.

En consecuencia, al resultar **fundado** el concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos humanos, procede declarar la invalidez de los artículos 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atolinga, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apozol, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, 62 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calera de Víctor Rosales, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchihuites, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción del Oro, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Salvador, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Genaro Codina, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Enrique Estrada, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Francisco R. Murguía, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Pánfilo Natera, 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huanusco, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpa, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jerez, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez del Teul, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Aldama, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juchipila, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Loreto, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Luis Moya, 53 de la

---

Estados Unidos Mexicanos, ya que altera el esquema de competencias al que constitucionalmente se encuentra supeditado, al permitir a las autoridades locales imponer verdaderas contribuciones en esa materia, no obstante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ello únicamente corresponde a la Federación." Novena Época, 2a. Sala, *Semanario Judicial Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 533, 2a. LXXVI/2011.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil cinco por unanimidad de nueve votos. No asistieron los Ministros Mariano Azuela Güitrón y Genaro David Góngora Pimentel por estar cumpliendo con comisiones de carácter oficial. De este precedente derivaron las tesis jurisprudenciales P./J. 72/2006 y P./J. 73/2006, de rubros respectivamente: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE." y "CONTRIBUCIONES SOBRE ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY DE INGRESOS DE SALINA CRUZ, TEHUANTEPEC, OAXACA, AL ESTABLECER MATERIALMENTE UN IMPUESTO DE DICHA NATURALEZA, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX, NUMERAL 5o., INCISO A) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

<sup>16</sup> Ambas resueltas en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce por unanimidad de diez votos. No asistió el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea por estar desempeñando una comisión de carácter oficial a la sesión celebrada en dicha fecha.

<sup>17</sup> Todas resueltas en sesión de ocho de agosto de dos mil trece por unanimidad de votos.

Ley de Ingresos del Municipio de Nochistlán de Mejía, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Noria de Ángeles, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapil, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Melchor Ocampo, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mezquital del Oro, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Auza, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Monte Escobedo, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Momax, 58, primer párrafo de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Moyahua de Estrada, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojocaliente, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Panuco, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinos, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Grande, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sain Alto, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María de la Paz, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sombrerete, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Susticacán, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Trancoso, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepechitlán, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepe-tongo, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio del Teul de González Ortega, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Trinidad García de la Cadena, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa García, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa González Ortega, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villanueva, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Valparaíso, y 81 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatecas, todos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

En tal virtud, al haberse declarado la invalidez del precepto impugnado por los motivos expuestos, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por el promovente tendentes a evidenciar que el precepto impugnado es contrario a diversos preceptos constitucionales.<sup>18</sup>

**SEXTO.—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,<sup>19</sup> la declaratoria de invalidez decretada en el considerando anterior surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Zacatecas.

<sup>18</sup> Resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, P./J. 37/2004.

<sup>19</sup> "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

Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro **el Poder Legislativo del Estado de Zacatecas deberá abstenerse de establecer derechos por el servicio de alumbrado público con base en el consumo de energía eléctrica**, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.

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 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atolinga, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apozol, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, 62 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calera de Víctor Rosales, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchihuites, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción del Oro, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Salvador, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Genaro Codina, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Enrique Estrada, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Francisco R. Murguía, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Pánfilo Natera, 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huanusco, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpa, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jerez, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez del Teul, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Aldama, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juchipila, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Loreto, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Luis Moya, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nochistlán de Mejía, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Noria de Ángeles, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapil, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Melchor Ocampo, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mezquital del Oro, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Auza, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Monte Escobedo, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Momax, 58, primer párrafo de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Moyahua

---

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."

de Estrada, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojocaliente, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Panuco, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinos, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Grande, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sain Alto, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María de la Paz, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sombrerete, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Susticacan, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Trancoso, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepechtlán, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetongo, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio del Teul de González Ortega, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Trinidad García de la Cadena, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa García, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa González Ortega, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villanueva, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Valparaíso, y 81 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatecas, todos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

TERCERO.—Las declaratorias 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 Zacatecas y conforme a los efectos vinculativos hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el último apartado de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández

apartándose de algunas consideraciones, y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. Los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El Ministro Medina Mora I anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas vencido por la mayoría en el tema de la legitimación, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. vencido por la mayoría en el tema de la legitimación, Laynez Potisek vencido por la mayoría en el tema de la legitimación, Pérez Dayán vencido por la mayoría en el tema de la legitimación y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atolinga, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apozol, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Apulco, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Benito Juárez, 62 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calera de Víctor Rosales, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañitas de Felipe Pescador, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chalchihuites, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Concepción del Oro, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuauhtémoc, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de El Salvador, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Fresnillo, 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de Genaro Codina, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Enrique Estrada, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Francisco R. Murguía, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de General Pánfilo Natera, 74 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalupe, 47 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huanusco, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jalpa, 64 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jerez, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Jiménez del Teul, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juan Aldama, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Juchipila, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Loreto, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Luis Moya, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Nochistlán de Mejía, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Noria de Ángeles, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mazapil, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Melchor Ocampo, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mezquital del Oro, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Miguel Auza, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Monte Escobedo, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Momax, 58, primer párrafo de la Ley de Ingresos del Municipio de Morelos, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Moyahua de Estrada, 55 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ojocaliente, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Panuco, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Pinos, 50 de la

Ley de Ingresos del Municipio de El Plateado de Joaquín Amaro, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Grande, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sain Alto, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María de la Paz, 71 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sombrerete, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Susticacan, 48 de la Ley de Ingresos del Municipio de Trancoso, 53 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepechitlán, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepetongo, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio del Teul de González Ortega, 52 de la Ley de Ingresos del Municipio de Trinidad García de la Cadena, 45 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa García, 54 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa González Ortega, 56 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villa Hidalgo, 51 de la Ley de Ingresos del Municipio de Villanueva, 50 de la Ley de Ingresos del Municipio de Valparaíso, y 81 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zacatecas, todos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos del presente fallo al Congreso del Estado de Zacatecas y 2) vincular al Poder Legislativo del Estado de Zacatecas a no repetir los mismos vicios de inconstitucionalidad al legislar para el próximo año fiscal, ya sea en la Ley de Hacienda o en las leyes de ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

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

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

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de marzo de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELACIONADA CON EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.**

**III. EMIGRACIÓN E INMIGRACIÓN. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR CUESTIONES MIGRATORIAS, EN RELACIÓN CON EL INGRESO Y SALIDA DE MEXICANOS Y EXTRANJEROS AL TERRITORIO NACIONAL, ASÍ COMO EL TRÁNSITO Y LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN ÉSTE, AL TRATARSE DE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL ESTADO DE JALISCO).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL ESTADO DE JALISCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 15 DE ENERO DE 2019. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: RICARDO ANTONIO SILVA DÍAZ.

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

VISTOS para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 110/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

## RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

**Órganos responsables:**

- Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

**Norma general cuya invalidez se reclama:**

- El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicada mediante Decreto Número 25910/LXI/16, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Artículos constitucionales y de instrumentos internacionales violados.** El promovente estima violados los artículos 1o., primer párrafo, 6o. apartado A, fracción II, 11, 14, segundo párrafo y 16, primer y segundo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 5, 7 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 9, 12, 13 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promotora de la presente acción de inconstitucionalidad, en sus conceptos de invalidez argumenta esencialmente lo siguiente:

**Primero.**

- Considera que la norma impugnada transgrede los derechos humanos a la libertad de tránsito, integridad personal, seguridad personal, seguridad jurídica, legalidad, a la intimidad, de protección de datos personales, de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias.

- Estima que del contenido literal de la norma en cuestión se advierten dos supuestos que se erigen como obligaciones de todas las personas migrantes que transiten en el territorio de la entidad.

### **En cuanto a la violación a la libertad personal**

- En ese sentido, es una norma que propicia abusos contra la libertad deambulatoria de los individuos, generando un contexto permisivo a la restricción de la libertad de los migrantes en tránsito, con el pretexto de verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por tal norma.

- Así, la norma impugnada viola la libertad personal porque se restringe la capacidad de hacer y no hacer todo lo que está lícitamente permitido. Asimismo, los actos contenidos en esa norma restringen y limitan la libertad personal más allá de lo razonable, en especial cuando no existe una determinación por escrito al respecto.

- Asimismo, considera que el referido artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco favorece las restricciones a la libertad personal, ya que de su contenido no se advierte una finalidad constitucionalmente legítima, como pudiera ser la prevención, preservación o consecución de la seguridad.

- Subraya que el efecto derivado de las obligaciones impuestas a los migrantes, en el artículo de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, implica la retención momentánea de las personas migrantes, incluso de personas menores de edad, con lo cual se genera una afectación directa a la libertad personal, sin que lo anterior obedezca a ningún fin constitucionalmente válido que justifique la actividad de las autoridades del Estado de Jalisco.

- Posteriormente refuerza sus argumentos con la doctrina y la jurisprudencia de los órganos interamericanos de protección de los derechos humanos (por parte de la Comisión Interamericana: Informe No. 35/08, Caso 12.019, admisibilidad y fondo, Antonio Ferreira Braga, Brasil, de 18 de julio de 2008; *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*; *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*; y, respecto de la Corte Interamericana: las sentencias en los Casos Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana, de 24 de octubre de 2012 y Vélez Loor Vs. Panamá de 23 de noviembre de 2010).

- Y, en ese sentido, desde la perspectiva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, considera que la norma impugnada en el presente

caso no satisface las garantías contenidas en el artículo 7 de dicho instrumento internacional: a no ser sometido a detención o encarcelamientos arbitrarios y ser llevado, sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley.

- También que, de conformidad con los criterios interamericanos, cualquier detención, aun las que sean para verificar las obligaciones impuestas por la norma impugnada, debe llevarse a cabo no sólo de acuerdo a las disposiciones de derecho interno, sino que además es necesario que la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales expresos o tácitos correspondientes sean en sí mismos compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Por último, en este punto, concluye que la norma impugnada es incompatible con el marco jurídico internacional, porque se constituyen obligaciones a las personas migrantes sin que, ante su incumplimiento, se verifique en el ordenamiento la consecuencia jurídica. Por tanto, con ello, se transgrede la obligación de informar de los motivos de la privación de libertad al migrante.

### **En cuanto a la violación a la libertad de tránsito**

- Considera que el artículo 11, en conjunto con el artículo 1o., ambos de la Constitución Federal, no prevé la distinción entre nacionales y extranjeros, por lo que se les reconoce y garantiza a todas las personas la libre movilidad dentro del territorio nacional. Este derecho comprende las libertades de entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, con los únicos límites derivados de las facultades de las autoridades judicial y administrativa.

- En ese sentido, estima que el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, incide en el derecho de libertad de tránsito de las personas migrantes, sin que atienda a las bases constitucionales, al establecer un precepto, cuyos límites no se ven circunscritos a los que la Norma Fundamental establece.

- También en la definición de la libertad de tránsito toma en consideración lo dicho por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su comentario general número 27, relativo al derecho de circulación y de residencia.

- Según lo anterior, entiende que el artículo 11 constitucional contempla los únicos casos en que puede molestarse a una persona en su libertad

de tránsito, y entre éstos no se encuentra ningún derecho de la autoridad local para irrumpir el ejercicio de la libertad de movilidad deambulatoria o, en su caso, detener a las personas migrantes que transitan en el territorio nacional de conformidad con los preceptos constitucionales.

- Así, la libertad de tránsito, al ser una manifestación del derecho general de libertad, se traduce en la facultad primaria y elemental que tiene cualquier individuo para transitar, o bien, desplazarse de un lugar del territorio nacional, permanecer en éste, entrar, salir de él, salvo las restricciones que legítimamente puedan imponerse por las autoridades en el ejercicio de este derecho.

- En consecuencia, ello genera la obligación a las autoridades de limitar su actuación ante tal libertad, para no imponer requisitos adicionales para el ejercicio de este derecho, subordinándolo al cumplimiento de obligaciones que carecen de sustento en la Norma Fundamental, como están siendo impuestas por el legislador local de Jalisco.

- Considera además que las excepciones a la libertad de tránsito pueden clasificarse en dos vertientes: 1) *Las facultades concedidas a la autoridad judicial*, que deben estar previstas en ley, y únicamente por responsabilidad penal o civil; y, 2) *Las de la autoridad administrativa*, derivadas de las facultades ejecutivas de la entidad, contenidas en ley, en cuanto a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

- Por tanto, advierte que el artículo 4 impugnado no cumple con las directrices establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al restringir un derecho fundamental, dadas las previsiones constitucionales, al no acreditar los fines o intereses constitucionalmente perseguidos.

## **Segundo.**

### **En cuanto a la violación al derecho humano a la seguridad personal**

- Tomando en cuenta el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los Casos *García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú (excepción preliminar)* y *Gómez López Vs. Guatemala*, resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece que el derecho a la seguridad personal es un derecho fundamental de todo ser humano a que se le garanticen tanto su seguridad como su integridad personal cuando éstas puedan verse en peligro, por lo que deben otorgarse medidas para protegerlo, tanto en tér-

minos de salud (físicos), como para que esté en posibilidad de continuar desarrollando sus actividades personales y laborales de manera regular, es decir, sin limitaciones producidas por la amenaza de sufrir algún daño o consecuencia fatal, tanto en su dimensión personal como familiar.

- En esa perspectiva, estima el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, transgrede este derecho de seguridad personal, al abrir la pauta a que se transgreda esta protección al generar la permisión legal de ponderar las obligaciones de las personas migrantes sobre su derecho de seguridad personal, en otras palabras, se genera un riesgo de arbitrariedad que posibilita la vulneración de las personas migrantes al estar en condiciones de vulnerabilidad, donde las autoridades del Estado de Jalisco pueden requerir la verificación del cumplimiento de las obligaciones del aludido artículo 4, sin que éste otorgue las mínimas garantías de respeto a su persona.

### **En cuanto a la violación al derecho humano a la seguridad jurídica**

- El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla este derecho en sentido estricto, el cual tiene como presupuesto la existencia de una norma cuyas determinaciones sean ciertas así como sus consecuencias jurídicas.

- En ese contexto, indica que al interpretarse literalmente el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, establece en ambos supuestos la obligación de mostrar la documentación que acredite su identidad, y proporcionar la información y datos personales, a "las autoridades competentes" en el "ámbito de sus atribuciones", sin que se realice la referencia normativa concreta o reenvío legal sobre quiénes son las autoridades del Estado de Jalisco que específicamente son competentes para ejecutar tales actos de verificación de las obligaciones que el legislador del Estado de Jalisco impone en ese territorio.

- Por esa razón, en su opinión, resulta evidente que el Poder Legislativo de Jalisco no delimitó el margen de actuación de las autoridades públicas estatales precisando de manera concreta quiénes son los operadores de la norma encargados de su ejecución, generando con ello inseguridad jurídica respecto a las consecuencias jurídicas de la aplicación de la norma.

- Asimismo, advierte que la permanencia de esta norma en el ordenamiento genera inseguridad jurídica ya que la misma constituye obligaciones que no se encuentran reguladas de forma adecuada, porque no se

determina la finalidad que estas obligaciones persiguen, así como los criterios de necesidad y razonabilidad que originan la demanda de su cumplimiento, porque la verificación de estas obligaciones implica una detención migratoria y la regularización de flujos de personas aunque sean por espacios de tiempo muy breves, que se agudizan cuando el legislador no estableció las autoridades del Estado de Jalisco que son competentes para la ejecución de tales actos, poniendo en vulnerabilidad a las personas migrantes.

- Conclusión que tiene soporte en su Recomendación General 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales, donde dicha autoridad ha observado —en la integración de los expedientes de queja— que en reiteradas ocasiones los extranjeros que ingresan al territorio nacional o que se encuentran en tránsito dentro del mismo, son sujetos a actos de verificación de su situación jurídica migratoria por autoridades federales, estatales y municipales, sin contar con facultades para tal efecto y sin cumplir con las formalidades y procedimientos establecidos en la legislación aplicable.

- Por último, de conformidad con los criterios sostenidos por los tribunales federales acerca de las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, concluye que la autoridad del Estado de Jalisco, al verificar el cumplimiento de las obligaciones precisadas en el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, queda imposibilitada para fundar su competencia con la cita de los preceptos que la facultan para emitir el acto, pues el nombre exacto y preciso de tales autoridades se omite en la porción normativa que ahora se impugna, y no se satisface la exigencia constitucional, de que todo acto de molestia deben constar los preceptos que facultan a la autoridad para emitir el acto, atentando contra la seguridad jurídica.

### **En cuanto a la violación al derecho humano a la intimidad**

- Se transgrede este derecho, al establecer obligaciones a las personas migrantes que implican acreditar su identidad, así como proporcionar datos personales, siendo que estos datos se encuentran comprendidos en el ámbito de carácter personal e íntimo de las personas.

- Tal norma además inhibe la protección estatal de los individuos frente a las acciones arbitrarias de las instituciones estatales que afectan la vida privada, en oposición del deber del Estado de adoptar medidas positivas para impedir que la intimidad personal y familiar se vulnere por injerencias abusivas o arbitrarias, apoyándose en la tesis aislada 1a. CII/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### **En cuanto al derecho a la protección de datos personales**

- El artículo 4, fracción II, de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, se opone a los artículos 6o., apartado A, fracción II y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal, los cuales reconocen el derecho fundamental a la protección de datos personales, con el propósito de garantizar la privacidad y la autodeterminación informativa de las personas.

- En ese sentido, el precepto impugnado establece como obligaciones de las personas migrantes: proporcionar la información y proporcionar datos personales que les sean solicitados por las autoridades. Sin embargo, puede advertirse que tal solicitud de información trasgrede los derechos referidos, ya que su solicitud expone a las personas migrantes a entregar y hacer del conocimiento de las autoridades estatales información y sus datos personales en sentido amplio, es decir, todos los que les sean solicitados, sin atender incluso a que su entrega requiere del consentimiento expreso de los individuos.

- Por tanto, la disposición recurrida no cumple con los estándares mínimos de protección de datos personales (establecidos en el artículo 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal), al facultar a las autoridades públicas de Jalisco a exigir información y datos privados a las personas migrantes, como obligación, sin previo consentimiento y sin precisar los fines por los que las autoridades estatales disponen de ellos.

- Por último, señala que el precepto en cuestión no define de forma específica los datos que se requieran, su tratamiento, su permanencia en la base de datos o las autoridades responsables de su custodia, así como la razón que motiva su inclusión.

### **En cuanto a la violación al derecho de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias**

- La transgresión de este derecho se actualiza cuando no se cumplen las formalidades necesarias que lo revistan de constitucionalidad, en atención a los artículos 16 de la Constitución Federal y el 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que puede advertirse que en el caso, el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco prevé injerencias arbitrarias, que justifican la práctica de la detención migratoria.

- Por tanto, la norma impugnada no cumple con los requisitos mínimos contra los actos de molestia, previstos en el artículo 16 constitucional, a

saber: a) que preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello; y, b) que ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

- Asimismo, desde otra perspectiva, asegura que el precepto en cuestión constituye una deficiente regulación legislativa del Estado para proteger los derechos de las personas migrantes y, por ende, conforme a precedentes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden ser estudiados desde esa óptica.

- Siguiendo el razonamiento esgrimido hasta aquí, asevera que con la simple existencia de la norma impugnada existe un principio de afectación a derechos humanos, en virtud de que las disposiciones combatidas tienen vigencia en el Estado de Jalisco y posibilitan la actuación de autoridades del orden estatal y municipal para realizar actuaciones ilegales sobre personas migrantes, actuaciones que sobrepasarían el ámbito constitucional establecido. En consecuencia, sus actos devendrían en inconstitucionales.

- Por ende, aprecia que las normas cuestionadas facultan la articulación de actos violatorios de derechos humanos, como es la de ser retenidos por su condición migratoria por autoridades de Jalisco, sin cumplir las formalidades mínimas constitucionales, y sin que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, como son las garantías contra los actos de molestia.

**CUARTO.—Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante auto de dos de enero de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad con el número **110/2016** y ordenó turnarla al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el tres de enero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor determinó:

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

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

- Requerir al Congreso del Estado, por conducto de quien legalmente lo representa, para que, al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribu-

nal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

- Requerir al Poder Ejecutivo del Estado para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal el ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, correspondiente al diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, en la que se publicó la norma impugnada.
- Dar vista al procurador general de la República para que formule el pedimento que le corresponde.

**QUINTO.—Informe del Poder Legislativo de Jalisco.** El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través del presidente y secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco rindió su respectivo informe en el que hizo valer una causal de improcedencia y adujo las razones por las que consideró que los artículos impugnados debían considerarse válidos, por lo que mediante proveído de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe y por desahogado el requerimiento formulado en el proveído de tres de enero de dos mil diecisiete.

**SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo de Jalisco.** El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, a través de su titular, rindió su respectivo informe el siete de marzo de dos mil diecisiete. Razón por la cual, mediante proveído de ocho de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe de forma extemporánea y abrió el plazo correspondiente para que las partes formularan sus alegatos.

Inconforme con dicha determinación, el gobernador del Estado de Jalisco, a través de su delegado Arturo Díaz Maldonado, interpuso recurso de reclamación. Mediante acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó el recurso por notoriamente improcedente, en virtud de que únicamente es procedente contra los autos del Ministro instructor que decreten la improcedencia de la acción o el sobreseimiento de ésta.

**SÉPTIMO.—Alegatos.** Por escrito presentado el veintidós de marzo de dos mil diecisiete, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su delegado, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de veintitrés de marzo de ese mismo año.

**OCTAVO.—Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes y alegatos de las partes, mediante proveído del Ministro instructor de cinco de

abril de dos mil diecisiete, se decretó el cierre de la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I y 11, fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en dicha acción se planteó la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normas de carácter general, contenidas en la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.

El Decreto de reforma de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad **110/2016** se impugnan disposiciones de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicada en la Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **inició el viernes dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis y concluyó el sábado diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis**, tomando en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 citado, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Consecuentemente, como la acción fue presentada el lunes diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, debe estimarse que resulta oportuna, según

consta su recepción por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

"Novena Época

"Registro digital: 193831

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis Aislada

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo IX, junio de 1999

"Materia: Constitucional

"Tesis: 2a. LXXX/99

"Página: 658

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA.—De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.

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

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

La demanda en la acción de inconstitucionalidad 110/2016 está suscrita por **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,

es quien ejerce la representación legal de dicha institución y tiene la facultad de promover las acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia.

Así, se considera que **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consta en autos que promovió según su nombramiento, suscrito por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, LXII Legislatura, cuya copia certificada obra en el expediente a foja 39.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** La autoridad emisora de la norma impugnada, hizo valer una causa de improcedencia, en la que señaló que la acción de inconstitucionalidad devenía improcedente de conformidad con el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, al considerar que el precepto legal no viola los derechos humanos señalados por la Comisión Nacional; sin embargo, dado que ese planteamiento está relacionado con el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad, debe desestimarse.

Por lo demás, este Alto Tribunal no advierte causal alguna de improcedencia que deba estudiarse de oficio, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados por la promovente.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La norma impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue publicada en el Decreto Número 25910/LXI/16, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

Dicha Comisión Nacional hizo valer diversos argumentos respecto a la transgresión a la libertad de tránsito y la seguridad jurídica, de los cuales destacan las siguientes líneas argumentativas:

- El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, incide en el derecho de libertad de tránsito de las personas migrantes, sin que atienda a las bases constitucionales, al **establecer una distinción injustificada entre nacionales y extranjeros.**
- El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco también transgrede el artículo 11 constitucional **al per-**

**mitir a la autoridad local para irrumpir el ejercicio de la libertad de movilidad deambulatoria** y detener a las personas migrantes que transitan en el territorio nacional.

• El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, impone una obligación **sin realizar una referencia normativa concreta o reenvío legal sobre quiénes son las autoridades del Estado de Jalisco que son competentes para ejecutar los actos de verificación** que se pretenden; lo cual genera inseguridad jurídica respecto a las consecuencias jurídicas de la aplicación de la norma; situación que resulta violatoria del artículo 16 constitucional.

El precepto impugnado a la letra dice:

"Capítulo III

"De las obligaciones de los migrantes

**"Artículo 4.** Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

"I. Mostrar la documentación que acredite su identidad, cuando les sea requerida por las autoridades competentes; y

"II. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones."

La lectura de la norma, evidencia que se impone una obligación general a los migrantes; sin embargo, no enuncia una finalidad de manera literal, ni tampoco establece alguna correspondencia con alguna otra norma que evidencie su objetivo.

Argumento que se corrobora con la lectura de los antecedentes legislativos que obran en autos de la foja noventa y seis a quinientos tres, de los cuales se desprende que no existe una razón para imponer esta obligación, sino por el contrario el objetivo y la intención del legislador se basó en proteger y garantizar los derechos de los migrantes sin restricciones.

No obstante lo anterior, se puede advertir que –como lo hace el accionante– **se refiere a la facultad que tienen las autoridades para verificar la situación migratoria de las personas en territorio nacional.**

No obstante lo anterior, no puede considerarse constitucionalmente admisible el otorgamiento de tales facultades.

En efecto, el hecho de que dichas normas estén destinadas a permitir a las autoridades locales realizar actos de verificación de la calidad migratoria y goce de los derechos resulta inconstitucional.

Esto debido a **la falta de competencia de las entidades federativas de regular cuestiones de emigración e inmigración**, pues resulta relevante destacar que se trata de una facultad expresa otorgada al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, el cual establece textualmente lo siguiente:

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

"...

**"XVI.** Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República."

De ahí la existencia de la Ley de Migración, que tiene por objeto: "regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales", según indica su artículo 1.

De esa forma, en atención a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, **las autoridades locales no cuentan con competencia para regular cuestiones migratorias, en relación con el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, pues ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales.**

Además, entre otras cosas, en dicha ley se establecen las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio de México y, para ello establece las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas.

Debe precisarse que, si bien la norma no está expresamente referida a los migrantes extranjeros, sino que también podría dirigirse a los migrantes

internos o a aquellas personas que migran desde los Municipios y comunidades del interior del Estado hacia ciudades centrales o con más desarrollo; lo cierto es que evidentemente también se refiere a migrantes extranjeros y en esa medida, es evidente la incompetencia del Congreso del Estado de Jalisco, para regular cuestiones relativas a la situación legal de dichas personas y, con ello obligar a los migrantes y facultar a las autoridades locales, a exhibir y solicitar documentación e información personal de dichos migrantes, respectivamente.

No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que la Ley de Migración establezca un apartado de obligaciones de las personas migrantes y aparezca una disposición similar a la impugnada en el presente asunto, en el artículo 16, fracciones II y III, con el texto siguiente:

**"Artículo 16.** Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

"I. Cuando se trate de extranjeros con, situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación.

"II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;

"III. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y

"IV. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente ley, su reglamento y demás disposiciones aplicables."

Sin embargo, a pesar de que el Congreso de Jalisco argumente, en su informe que el sentido de la norma impugnada no es facultar a las autoridades del Estado de Jalisco para exigir el cumplimiento de las obligaciones, sino que sólo se reconocen las obligaciones previstas en la legislación federal, **en realidad dicha réplica de la normatividad federal genera una distorsión en el sistema**, pues la Ley de Migración está dirigida a controlar el acceso y residencia de las personas migrantes, por lo que instrumenta facultades de verificación en cumplimiento de este fin, en estricto apego a lo dispuesto en los artículos 11 y 16 constitucionales.

Es importante señalar el contenido del artículo 2 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, el cual prescribe que la aplicación de las disposiciones de esa ley corresponden a las autoridades locales:

**"Artículo 2.** La aplicación de las disposiciones de la presente ley, corresponden al titular del Poder Ejecutivo del Estado, dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como a los Ayuntamientos por medio de sus dependencias y entidades administrativas en el ámbito de sus competencias, de conformidad a ésta y otras disposiciones legales aplicables."

De lo que puede entenderse que tal artículo faculta a las autoridades locales para exigir a los migrantes mostrar la documentación que acredite su identidad, así como solicitarles información y datos personales, cuando se encuentren dentro de su territorio, con el objeto de **verificar su estatus migratorio**; sin embargo, **dicha facultad les corresponde a las autoridades federales.**

Lo que incluso, resulta contradictorio con lo que establece el artículo 7 de la Ley de Migración, el cual señala:

**"Artículo 7.** La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano, esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

"El libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la presente ley."

Dicho precepto legal identifica cómo debe garantizarse el libre tránsito de toda persona, pero de manera destacada establece una prohibición para requerir a cualquier persona, comprobar su nacionalidad o situación migratoria, conforme a lo cual se evidencia que la facultad a la autoridad, con la correspondiente obligación de las personas, incluidos migrantes, de mostrar la documentación que acredite su identidad, así como solicitarles información y datos personales, vulnera la facultad que se encuentra reservada a las autoridades federales.

En atención a los argumentos vertidos, este Tribunal Pleno considera que el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el

Estado de Jalisco vulnera lo establecido en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, al establecer facultades de verificación del estatus migratorio de los migrantes, siendo que dicha facultad le corresponde a las autoridades federales.

Consecuentemente, se declara la invalidez total del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.

Por lo anterior, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007 (sic), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>1</sup>

SEXTO.—**Efectos.** De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la legal notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso Local.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

---

<sup>1</sup> "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."

Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, P./J. 37/2004.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

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

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

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

La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de quince de enero de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de junio de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 110/2016, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública de quince de enero de dos mil diecinueve.

**Resolución de la mayoría.** El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco es inconstitucional porque vulnera lo establecido en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regular cuestiones migratorias, porque esa facultad legislativa corresponde en exclusiva a la Federación.

**Razones de la disidencia.** Comparto el sentido de la sentencia de que el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco es inconstitucional porque vulnera lo establecido en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al regular cuestiones migratorias, porque esa facultad legislativa corresponde en exclusiva a la Federación.

Sin embargo, la sentencia contiene argumentos innecesarios para sostener ese estudio, de los cuales me aparto.

En efecto, en las páginas 15 y 16 se hacen consideraciones respecto de si la norma impugnada persigue una finalidad legítima para restringir derechos humanos de los migrantes. Este análisis, además de incompleto, es innecesario para determinar la inconstitucionalidad de esa disposición debido a que se expidió por un órgano incompetente, pues va encaminado a analizar si el contenido de la norma persigue una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional de manera adecuada, necesaria y proporcional, es decir, un aspecto sustantivo que no puede ser analizado.

Asimismo, en las páginas 19 y 20 se hacen argumentos encaminados a analizar la incompatibilidad de la norma impugnada con la garantía de libre tránsito de las personas (cuestión sustantiva), argumentos que no son pertinentes, pues si la norma es inconstitucional por haberse emitido por un órgano incompetente, entonces hay un impedimento técnico para estudiar la compatibilidad de su contenido con normas sustantivas de la Constitución.

En este sentido, me aparto de esas consideraciones, al considerarlas innecesarias, ya que para sustentar la decisión, es suficiente poner de manifiesto que el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco regula una cuestión migratoria (verificar estatus migratorio) y, por ende, es inconstitucional porque el Congreso Local carece de facultad para legislar en esa materia como lo establece el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la reserva a la Federación.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de junio de 2019.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DEL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES ESTÁ LIMITADA A LA INSTRUCIÓN RECIBIDA POR EL PLENO DE ESE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PARA SU PROMOCIÓN, SE ENCUENTRA ACOTADA PARA IMPUGNAR ÚNICAMENTE LEYES DE CARÁCTER FEDERAL O LOCAL Y TRATADOS INTERNACIONALES QUE VULNEREN EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA SU IMPROCEDENCIA AL IMPUGNARSE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA SI ÉSTA ES DE CARÁCTER RELATIVA O PARCIAL Y NO ABSOLUTA.**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA IMPROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA POR UNA MINORÍA LEGISLATIVA POR EL HECHO DE QUE LOS LEGISLADORES QUE LA INTEGRAN NO HAYAN CUESTIONADO O VOTADO EN CONTRA DE LA LEY IMPUGNADA DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO.**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. POSIBILIDAD DE PLANTEAR EN ÉSTA LA INVALIDEZ DE LEYES POR INVADIR LA ESFERA DE COMPETENCIA DE UNA ENTIDAD, PODER U ÓRGANO, SIN QUE ELLO SEA MATERIA EXCLUSIVA DE UNA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL.**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.**

**VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO PARA IMPUGNAR NORMAS GENERALES QUE NO SON DE NATURALEZA ELECTORAL (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LO RESUELTO EN UN RECURSO DE RECLAMACIÓN SOBRE LA NO ACTUALIZACIÓN DE UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA MANIFIESTA E INDUDABLE DE AQUÉLLA NO IMPIDE DETERMINAR LO CONTRARIO EN LA SENTENCIA QUE LA RESUELVA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**IX. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SÓLO INCLUYE LAS CUESTIONES PROPIAS DEL CONTENIDO MATERIAL ESPECÍFICO DE LA ATRIBUCIÓN CONFERIDA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**X. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. LA ATRIBUCIÓN CONFERIDA EN LA FRACCIÓN XXXI DEL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL SÓLO LE PERMITE EMITIR LEGISLACIÓN QUE GUARDE UNA RELACIÓN MEDIO-FIN ENTRE LO DISPUESTO EN ÉSTA Y EL OBJETO MATERIAL DE SU COMPETENCIA EXPRESA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**XI. SEGURIDAD PÚBLICA. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL PÁRRAFO DÉCIMO DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, ES UNA FUNCIÓN QUE SÓLO PUEDE REALIZARSE POR AUTORIDADES CIVILES (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**XII. SEGURIDAD NACIONAL. LOS SUPUESTOS DE AMENAZAS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL QUE CONFIGURAN UN PROBLEMA DE ESA MATERIA SON DISTINTOS A LOS DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVISTOS EN EL DIVERSO 21 CONSTITUCIONAL Y AUN CUANDO TENGAN UNA CONEXIÓN SON DIVERSOS, AL TENER FINES Y ÁMBITO DE ACCIÓN DISTINTOS (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**XIII. SEGURIDAD PÚBLICA. AL LEGISLAR MATERIALMENTE SOBRE ÉSTA SOSTENIENDO QUE SE LEGISLA SOBRE SEGURIDAD NACIONAL SE GENERA UNA DISTORSIÓN CONSTITUCIONAL QUE DA LUGAR A INTRODUCIR CUESTIONES AJENAS A LAS CONDICIONES ORGÁNICAS Y PARÁMETROS QUE RIGEN AQUÉLLA**

**(INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**XIV. SEGURIDAD PÚBLICA. AL LEGISLAR MATERIALMENTE SOBRE ÉSTA CON EL OBJETO DE REGULAR LA SEGURIDAD NACIONAL EN SU VERTIENTE DE SEGURIDAD INTERIOR SE MODIFICA LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE QUE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA SEAN EN TODO MOMENTO DE CARÁCTER CIVIL, DISCIPLINADO Y PROFESIONAL, ESTABLECIDA EN LOS PÁRRAFOS NOVENO Y DÉCIMO DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**XV. SEGURIDAD INTERIOR. LA LEY RELATIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL AL PERMITIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA (INVALIDEZ DEL DECRETO PUBLICADO EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).**

**XVI. SEGURIDAD INTERIOR. LA LEY RELATIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, POR SU CONTENIDO, EXCEDE EL ÁMBITO CONSTITUCIONAL FEDERAL EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL (INVALIDEZ DEL DECRETO PUBLICADO EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).**

**XVII. SEGURIDAD INTERIOR. LA LEY RELATIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN REGULA UNA VERTIENTE DE LA SEGURIDAD NACIONAL, POR LO QUE CORRESPONDE A UNA FACULTAD EXCLUSIVA FEDERAL, NO CONCURRENTE, ANTE LO CUAL EN ELLA, VÁLIDAMENTE, NO ES FACTIBLE DISTRIBUIR FUNCIONES ENTRE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS (INVALIDEZ DEL DECRETO PUBLICADO EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE).**

**XVIII. SEGURIDAD PÚBLICA. EXISTEN CIERTOS CASOS EN QUE LAS FUERZAS ARMADAS PUEDEN INTERVENIR EN ESTA MATERIA DE MANERA EXCEPCIONAL Y EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES, SIEMPRE DE MANERA TEMPORAL.**

**XIX. SEGURIDAD PÚBLICA. REQUISITOS DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS CUANDO EJERCEN FUNCIONES EN**

**ESA MATERIA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**XX. SEGURIDAD PÚBLICA. LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO CUMPLE CON LAS CONDICIONES DE EXCEPCIONALIDAD Y TEMPORALIDAD DE PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES PROPIAS DE ESA MATERIA (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

**XXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2018 Y SUS ACUMULADAS 8/2018, 9/2018, 10/2018 Y 11/2018. DIVERSOS DIPUTADOS Y SENADORES INTEGRANTES DE LA LXIII LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO. 15 DE NOVIEMBRE DE 2018. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. ENCARGADO DEL ENGROSE: 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 **quince de noviembre de dos mil dieciocho**.

**VISTOS** para resolver los autos relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas respectivamente por diversos diputados<sup>1</sup> y senadores<sup>2</sup> integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,<sup>3</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>4</sup> y el Partido Político Movimiento Ciudadano;<sup>5</sup> y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de las acciones.** Por escritos recibidos el dieciocho<sup>6</sup> y diecinueve<sup>7</sup> de enero de dos mil dieciocho,<sup>8</sup> diversos diputados y senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos y el Partido Político Movimiento Ciudadano, promovieron acciones de inconstitucionalidad en las que solicitaron la invalidez de las normas generales que más adelante se identifican, emitidas y promulgadas por las autoridades que a continuación se indican:

- Órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan: Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y Senadores, y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- **Normas generales cuya invalidez se reclaman.** Los artículos 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, 32, 33 y 34; así como primero, segundo, tercero, cuarto y quinto transitorios de la Ley de Seguridad Interior,<sup>9</sup> publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

Ello, sin perjuicio de que también se solicita la invalidez, en lo general, del decreto que expide la propia Ley de Seguridad Interior.

2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales y de instrumentos internacionales que se estiman violados.** Los promoventes señalaron que los artículos cuya invalidez demandan, resultan violatorios, fundamentalmente, de las siguientes disposiciones de orden constitucional y convencional:

- Artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, 7o., 8o., 9o., 14, 16, 17, 21, 22, 29, 31, 35, 36, 40, 41, 49, 73, fracción XXIX-S, 76, 78, 80, 89, 90, 99, 115, 116, 119, 124, 129 y 133 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

- Artículos 1, 2, 5.1, 8, 9, 11, 13, 14.1, 15, 16, 23, 25, 26, 27, segundo párrafo, 28, 29, 30, 31 y 32 numeral 2 de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, incluidos los tratados y recomendaciones internacionales formuladas por los organismos internacionales sobre derechos humanos que han señalado los riesgos para los derechos humanos de la militarización.

- Artículos 1, 2, 4, 5, 9, 19, 21, 22 y 25 del **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

- Artículos 1, 2, 3 y 4 de la **Carta Democrática Interamericana.**

3. TERCERO.—**Registro y turno de la demanda promovida por los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión.** Por acuerdo de dieciocho de enero de dos mil dieciocho,

el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, con el número **6/2018**; y ordenó turnarla al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, a efecto de instruir el procedimiento respectivo.<sup>10</sup>

4. CUARTO.—**Acumulación de acciones de inconstitucionalidad.** Mediante diversos proveídos, todos ellos dictados el diecinueve de enero de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de este Máximo Tribunal ordenó la formación y registro de los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con los números de expedientes **8/2018**, **9/2018** y **11/2018**, respectivamente; decretando en los propios proveídos, su acumulación al expediente **6/2018** referido en el resultando anterior.

5. QUINTO.—**Admisión y trámite de las acciones de inconstitucionalidad 6/2018, 8/2018, 9/2018 y 11/2018.** Mediante proveídos de fecha diecinueve<sup>11</sup> y veintidós<sup>12</sup> de enero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor Jorge Mario Pardo Rebolledo, admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad **6/2018**, **8/2018**, **9/2018** y **11/2018** y requirió al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Diputados y Senadores, para que rindieran sus informes respectivos.

6. En dichos acuerdos, según el caso, se tuvieron por designados autorizados y delegados, y por ofrecidas las pruebas documentales exhibidas; además de que se requirió a las citadas autoridades el envío de los antecedentes legislativos de la norma impugnada y se dio vista a la Procuraduría General de la República a fin de que antes del cierre de instrucción, formulara el pedimento correspondiente.

7. SEXTO.—**Desechamiento, recurso de reclamación 12/2018-CA y posterior admisión, trámite y acumulación de la acción de inconstitucionalidad 10/2018.** En el caso de la acción de inconstitucionalidad **10/2018**, la misma se desechó inicialmente mediante acuerdo de fecha veintidós de enero de dos mil dieciocho; sin embargo, previa resolución el veintitrés de mayo siguiente, del recurso de reclamación **12/2018-CA**, se acordó su admisión mediante proveído de fecha tres de julio, en el cual, además, se tuvo por designados como delegados a las personas mencionadas en el escrito de demanda, por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones, por ofrecidas como

pruebas las documentales que se acompañaron al escrito, así como la presuncional en su doble aspecto, legal y humana.

8. De igual forma, en el propio proveído, se solicitaron los respectivos informes a las autoridades demandadas, se precisó la existencia de la acumulación entre la acción **10/2018** y las diversas **6/2018**, **8/2018**, **9/2018** y **11/2018**, se dio vista a la Procuraduría General de la República, se formuló requerimiento al Instituto Nacional Electoral y se solicitó opinión al presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

9. SÉPTIMO.—**Contestación de la demanda (Informes).** En acuerdos de diecinueve<sup>13</sup> y veinte<sup>14</sup> de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como al Ejecutivo Federal, rindiendo los informes que les fueron solicitados con respecto a las acciones de inconstitucionalidad **6/2018**, **8/2018**, **9/2018** y **11/2018**.

10. Además, en dichos proveídos quedaron los autos a la vista de las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.<sup>15</sup>

11. En el caso de la acción de inconstitucionalidad **10/2018**, los respectivos informes se tuvieron por rendidos mediante proveído de fecha trece de julio de dos mil dieciocho.

12. OCTAVO.—**Cumplimiento de requerimientos relacionados con la acción de inconstitucionalidad 10/2018.** Por acuerdo de seis de julio de dos mil dieciocho, se tuvo por desahogado el requerimiento formulado al Instituto Nacional Electoral; consistente, fundamentalmente, en remitir copia certificada de los estatutos vigentes del Partido Político Movimiento Ciudadano, así como de la certificación de su registro vigente y en precisar quiénes ejercen la representación legal de dicho partido y quienes integran su órgano de dirección nacional.

13. Por otro lado, en acuerdo de diecisiete de julio de dos mil dieciocho, se tuvo a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulando opinión en relación con la acción de inconstitucionalidad **10/2018**.

14. NOVENO.—**Alegatos.** Mediante oficios recibidos los días dos y cinco de marzo de dos mil dieciocho, el delegado del Poder Ejecutivo Federal, el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como los delegados de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión

y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad tienen reconocida en autos, formularon alegatos con relación a las **acciones de inconstitucionalidad registradas** con los números **6/2018, 8/2018, 9/2018 y 11/2018**; los cuales fueron acordados mediante proveído de fecha seis de marzo siguiente.

15. En lo que se refiere a la acción de inconstitucionalidad **10/2018**, por acuerdo del diecisiete de julio de dos mil dieciocho, se determinó agregar a los autos las documentales a partir de los cuales, las Cámaras de Diputados y de Senadores; el Poder Ejecutivo Federal y el Partido Político Movimiento Ciudadano, formularon alegatos.

16. DÉCIMO.—**Pedimento de la Procuraduría General de la República.** En acuerdo de seis de marzo de dos mil dieciocho, se tuvo a la Procuraduría General de la República, formulando opinión en el presente asunto, en lo que se refiere a las **acciones de inconstitucionalidad 6/2018, 8/2018, 9/2018 y 11/2018.**

17. Dicha opinión, también se formuló en oficio de fecha dieciséis de julio de dos mil dieciocho, con respecto a la acción de inconstitucionalidad **10/2018**, la cual se acordó en proveído de fecha diecisiete de julio siguiente.

18. DÉCIMO PRIMERO.—**Amicus Curiae.** En acuerdos de primero de febrero y veintiuno de marzo de dos mil dieciocho, se tuvieron por presentados escritos formulados, en su calidad de *amicus curiae*, por las siguientes organizaciones:<sup>16</sup>

- Por México Hoy.
- Asociación Nacional de Abogados Democráticos, Asociación Civil.

19. DÉCIMO SEGUNDO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes y alegatos de las partes, así como la opinión de la Procuraduría General de la República, mediante proveído del Ministro instructor de fecha veinte de septiembre de dos mil dieciocho, se decretó el cierre de la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

#### CONSIDERANDO:

20. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas, de conformidad con lo dispuesto por

los artículos 105, fracción II, incisos a), b), g) y h), 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 los promoventes de las acciones plantean la posible contradicción entre la Constitución Federal y normas de carácter general, contenidas en la Ley de Seguridad Interior.

21. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Las cinco demandas de acción de inconstitucionalidad objeto de este asunto, fueron presentadas de manera oportuna.

22. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. El decreto por medio del cual se expidió la Ley de Seguridad Interior, **se publicó en el Diario Oficial de la Federación el jueves veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete**; por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de la misma **inició el viernes veintidós de diciembre del mismo año y venció el sábado veinte de enero del dos mil dieciocho**; por lo que si las acciones en cuestión,<sup>17</sup> **se presentaron los días dieciocho y diecinueve de enero de dos mil dieciocho**, puede concluirse que resulta oportuna su presentación.

23. TERCERO.—**Legitimación.** En el caso, es posible reconocer la legitimación de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quienes formulan las distintas acciones de inconstitucionalidad objeto de este fallo; toda vez que:

- La acción de inconstitucionalidad **6/2018**, se formuló por ciento ochenta y ocho (188) Diputados del Congreso de la Unión, quienes representan un treinta y siete punto seis por ciento (37.6) de la totalidad de los integrantes de dicho órgano legislativo compuesto por quinientos diputados,<sup>18</sup> lo que permite acreditar los supuestos jurídicos contemplados en los artículos 105, fracción II, inciso a),<sup>19</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62<sup>20</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Carta Magna.

- La acción de inconstitucionalidad **8/2018**, se formuló por cuarenta y cuatro (44) integrantes del Senado de la República, quienes representan un treinta y cuatro punto tres por ciento (34.3) de la totalidad de los integrantes de dicho órgano legislativo, compuesto por ciento veintiocho senadores,<sup>21</sup>

lo que permite acreditar los supuestos jurídicos contemplados en los artículos 105, fracción II, inciso b),<sup>22</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 del Pacto Federal.

- La acción de inconstitucionalidad **11/2018**, se formuló por **Luis Raúl González Pérez**, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien de conformidad a los artículos 15, fracción I,<sup>23</sup> de la ley de la citada comisión y 18<sup>24</sup> de su reglamento interno, cuenta con facultades para representar a dicho organismo protector de los derechos humanos, mismo que en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, está legitimado para formular acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren los derechos humanos.

24. La legitimación de los accionantes antes citados se reconoce, no obstante que la misma es cuestionada por las autoridades demandadas; sin embargo, dichos planteamientos de "*falta de legitimación*" se desestiman con base en las consideraciones que se expresan en el siguiente apartado, referido al estudio de causales de improcedencia.

25. Por cuanto hace a la acción de inconstitucionalidad **9/2018**, la demanda está suscrita por **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien actúa en suplencia por ausencia de **Francisco Javier Acuña Llamas**, comisionado presidente y representante legal del mencionado Instituto.

26. Para la interposición de dicha demanda, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales emitió el acuerdo ACT-PUB/16/01/2018.04, correspondiente a la sesión pública de dieciséis de enero de dos mil dieciocho, donde, entre otras cosas, instruyó al representante legal de dicho Instituto para la presentación del escrito de acción de inconstitucionalidad, relativa a la impugnación de diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, ante esta Suprema Corte.

27. En ese sentido, de conformidad con los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es al Pleno del Instituto Nacional, como máxima autoridad, a quien corresponde decidir sobre la interposición de las acciones de inconstitucionalidad en el

ámbito de su especialidad, y de conformidad con los artículos 30 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 16 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la representación legal se le atribuye al comisionado presidente.

28. En efecto, dichos preceptos a la letra dicen:

### **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**"Artículo 41.** El instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

"... VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información."

### **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**"Artículo 30.** El instituto será presidido por un comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de tres años, renovable por una ocasión."

**"Artículo 35.** Son atribuciones del Pleno, las siguientes:

"... XVIII. Interponer, por el voto de la mayoría de sus integrantes, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución y su ley reglamentaria."

### **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**

**"Artículo 16.** Las funciones del comisionado presidente son las siguientes:

"I. Representar legalmente al instituto; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados al Instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno;

"II. Representar al instituto ante cualquier autoridad de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos; órganos e instituciones públicas y privadas del ámbito federal, estatal y municipal, personas físicas, morales o sindicatos, así como cualquier ente público o privado de carácter internacional;

"...

"A la oficina del comisionado presidente se encuentran adscritas las Direcciones Generales de Administración; de Asuntos Jurídicos; de Comunicación Social y Difusión; y de Planeación y Desempeño Institucional; y la Oficina de Control Interno."

29. Asimismo, dentro de la estructura interna del Instituto, el citado estatuto orgánico, en su artículo 16, último párrafo, señala que la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se encuentra adscrita a la oficina del comisionado presidente; el artículo 32, fracciones I y II,<sup>25</sup> atribuye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la representación legal del Instituto en asuntos jurisdiccionales; y, por último, el artículo 29, fracción XXXVII, establece que las direcciones generales tienen la función genérica de "suplir por ausencia a su superior jerárquico inmediato". Así, se estima que, en principio, **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

30. **No obstante**, dicha legitimación, sólo puede reconocerse con respecto a la impugnación que se hace en la acción de inconstitucionalidad **9/2018** de los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, mas no con respecto a lo previsto en el artículo 1 del propio ordenamiento.

31. Lo anterior porque se estima que el director general de Asuntos Jurídicos no está en condiciones de ir más allá del contenido del acuerdo tomado por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sobre las normas generales que son impugnadas a través de la acción de inconstitucionalidad, pues es este órgano colegiado quien decide sobre ello; en términos de los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, arriba transcritos.

32. Por lo que, si bien en la presente demanda de acción de inconstitucionalidad también se impugna el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior, el referido acuerdo **ACT-PUB/16/01/2018.04** del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, correspondiente a la sesión pública de dieciséis de enero de dos mil dieciocho, es bastante claro en cuanto a la instrucción dada al representante legal de las normas que tendrían que ser impugnadas.

33. Textualmente, tanto en el considerando como propiamente en el acuerdo, se señala lo siguiente:

#### "CONSIDERANDO

"...

"12. Que en términos de los artículos 31, fracción XII, de la LFTAIP; 12, fracción IV, 18, fracciones IV, XIV, XVI y XXVI, del estatuto orgánico, el comisionado presidente somete a consideración del Pleno el Proyecto de Acuerdo mediante el cual se instruye al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

"...

#### "ACUERDO.

**"PRIMERO.** Se instruye al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

**"SEGUNDO.** Se instruye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos que elabore el documento por el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales presenta acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete."

34. Lo anterior, permite concluir que el acuerdo que sostiene y da origen a la demanda presentada por el director general de Asuntos Jurídicos, en suplencia del representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en ningún momento hace referencia a la impugnación del artículo 1 de Ley de Seguridad Interior.

35. Además, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad a lo señalado en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo cuenta con legitimación para ejercitar acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales; y en el caso, no se desprende que el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior esté referido a dichos derechos, como sí ocurre en el caso de los artículos 9 y 31 relacionados con la naturaleza y entrega de la información que se genere o proporcione en términos de dicha ley.

36. Por tanto, debe estimarse que el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el propio organismo garante, no tienen legitimación para impugnar tal precepto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

37. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Una lectura de los informes que rinden las autoridades demandadas, permite advertir que, en lo general, hicieron valer las causales de improcedencia que a continuación se enuncian y son objeto de estudio, destacando que, al respecto, la Procuraduría General de la República formuló pedimento,<sup>26</sup> solicitando su desestimación:

#### Causal de improcedencia No. 1

Causal de improcedencia	Documento	AI <sup>27</sup>
<b>Omisión legislativa</b> relacionada con la falta de regulación en la Ley de Seguridad Interior de: La función del Poder Legislativo y Judicial, respecto de	Informe de la <b>Cámara de Senadores</b> , de fecha 15 de febrero de 2018. <sup>29</sup>	6/2018 <sup>30</sup>
	Informe de la <b>Cámara de Senadores</b> , de fecha 19 de febrero de 2018. <sup>31</sup>	8/2018 <sup>32</sup>

la aplicación, limitaciones y control de la Ley de Seguridad Interior, pues en general únicamente otorga facultades al Poder Ejecutivo. <sup>28</sup>	Informe del <b>titular del Ejecutivo Federal</b> , de fecha 14 de febrero de 2018: Más que invocarse el tema como causal de improcedencia, se alega que los conceptos de invalidez relacionados resultan inoperantes, lo que será motivo de estudio en el apartado correspondiente.	6/2018 <sup>33</sup>
---	---	----------------------

38. El Senado de la República, cuestiona que los conceptos de invalidez relacionados con la falta de regulación en la Ley de Seguridad Interior de la intervención que deben tener los Poderes Legislativo y Judicial en la aplicación de la ley, están referidos a una omisión legislativa, lo que actualiza una causa de improcedencia.

39. En efecto, se alega que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,<sup>34</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 20, fracción II,<sup>35</sup> de la propia ley, y en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>36</sup>

40. No obstante, dicha causal de improcedencia debe desestimarse; en principio, toda vez que si bien este Tribunal Pleno, ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión del legislador de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, lo cierto es que tal criterio no aplica cuando se alegue una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.

41. Así, en la ejecutoria dictada en la acción de inconstitucionalidad 7/2003, resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil tres, este Tribunal Pleno aclaró que la improcedencia de esta vía constitucional, se actualiza, únicamente, cuando se trate de una omisión total o absoluta en la expedición de una ley.

42. En el caso, lo que se alega en los conceptos de invalidez relativos, no es que el Congreso de la Unión dejó de expedir una ley teniendo el mandato para hacerlo, ni menos que teniendo una competencia legislativa de carácter potestativo, decidió no actuar ante la ausencia de mandato u obligación que así se lo imponga; sino que en realidad, lo que se cuestiona, es

que al legislar en materia de seguridad interior, ello se hizo de forma incompleta o deficiente, al sólo asignarse facultades al Ejecutivo Federal para la aplicación de la ley, mas no a los otros Poderes (Legislativo y Judicial), lo que se dice, implica la falta de mecanismos que permitan limitar o controlar la ejecución de las acciones previstas en la Ley de Seguridad Interior.

43. Luego, ello sí puede ser materia de estudio de fondo en el presente asunto, pues lo que se controvierte, es la existencia de una omisión legislativa de carácter relativo, y no la existencia de una omisión de carácter absoluto.<sup>37</sup>

44. Además, el aspecto relativo a si el Pacto Federal, obliga o no al legislador a contemplar, en materia de seguridad interior, facultades de control a favor de otros poderes, distintos al Ejecutivo Federal, implica una cuestión íntimamente relacionada con el fondo del asunto, lo que también obliga a desestimar la causal de improcedencia que se hace valer.<sup>38</sup>

45. Por razones similares, la desestimación de la causal de improcedencia en cuestión, alusiva a que en las acciones de inconstitucionalidad señaladas, se hacen valer omisiones legislativas, se extiende a lo argumentado en relación con:

- La falta de regulación en la Ley de Seguridad Interior de la Guardia Nacional, y
- La falta de previsión en la Ley de Seguridad Interior de un esquema similar al previsto en el artículo 29<sup>39</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías.

46. Ello con base en lo que a continuación se expone:

Causal de improcedencia	Documento	AI
<b>Omisión legislativa</b> relacionada con la falta de regulación en la Ley de Seguridad Interior de la institución de la <u>Guardia Nacional</u> .	Informe de la <b>Cámara de Senadores</b> , de fecha 15 de febrero de 2018. <sup>40</sup>	6/2018
	Informe del <b>titular del Ejecutivo Federal</b> , de fecha 14 de febrero de 2018: Más que invocarse el tema como causal de improcedencia, se	6/2018

	alega que los conceptos de invalidez relacionados resultan inoperantes, lo que será motivo de estudio en el apartado correspondiente. <sup>41</sup>	
--	---	--

47. El senado invoca la causal de improcedencia citada, atendiendo a que indica, de lo que se duelen los accionantes, es de la omisión legislativa derivada de que, al legislarse en materia de seguridad interior, se omitió tomar en cuenta la facultad con la que cuenta el Congreso, para, en términos del artículo 73, fracción XV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional".

48. Sin embargo, nuevamente se está en presencia de una omisión legislativa de carácter relativo o parcial, pues de lo que, en realidad, se duelen los accionantes, no es de que el legislador hubiese dejado de emitir una ley o reglamento que regule a la Guardia Nacional, sino más bien, del hecho de que, la Ley de Seguridad Interior, no toma en cuenta lo previsto en los artículos 10, 31, fracción III, 34, fracción IV, 36, fracción II, 75, fracción XV, 78, fracción I y 89, fracción VII, de la Carta Magna, preceptos todos ellos que referidos a la Guardia Nacional implican, en opinión de los demandantes, que es ésta y no las autoridades contempladas en la Ley de Seguridad Interior, las que tendrían que intervenir para asegurar la tranquilidad y el orden interior, dado su carácter civil y no propiamente militar.

49. Por tanto, lo que se denuncia, es una incompleta o deficiente forma de regular la seguridad interior, sobre la base de que, en la ley impugnada, no se toma en cuenta la existencia de una Guardia Nacional prevista constitucionalmente; y que, tendría que ser ésta, la que, en principio, tuviere a su cargo la realización de acciones en materia de seguridad interior por tanto, no es propiamente una omisión legislativa absoluta lo que se denuncia.

50. Además, el tema nuevamente está íntimamente relacionado con el fondo del asunto, en lo referente a si, en efecto, la Guardia Nacional es competente en materia de seguridad interior, partiendo de la base de si el defender la tranquilidad y el orden interior, corresponde a una de las acciones que deben realizarse en el marco de ésta. Esto es, se trata de un aspecto relacionado con el análisis requerido de si existe o no correspondencia entre los términos "seguridad" y "orden" interior, lo que también involucra analizar si las facultades que la Constitución confiere a la Guardia Nacional tienen o no el carácter de exclusivas.

Causal de improcedencia	Documento	AI
<p><b>Omisión legislativa</b> relacionada con la falta de regulación, a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de una facultad similar a la prevista en el <u>artículo 29 de la Constitución</u> Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como, en general, a la falta de previsión en la ley impugnada, de parámetros similares a los contemplados en dicho precepto constitucional.</p>	<p>Informe de la <b>Cámara de Senadores</b>, de fecha 15 de febrero de 2018.<sup>42</sup></p>	<p>6/2018</p>

51. Similares consideraciones merecen los argumentos que invoca el senado para alegar la existencia de la causa de improcedencia aludida (omisión legislativa), relacionada con los conceptos de invalidez en los que los accionantes, se duelen de que la Ley de Seguridad Interior no regula a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una facultad similar a la que establece el artículo 29<sup>43</sup> constitucional para el caso de suspensión de garantías, ni parámetros afines al procedimiento correspondiente previsto en dicho numeral de la Carta Magna.

52. Sin embargo, nuevamente, lo que está en juego en el planteamiento de los accionantes, no es la inexistencia de una ley que regule los casos de restricción o suspensión de garantías contemplados en el artículo 29 constitucional, sino el si la Ley de Seguridad Interior reguló de forma deficiente o incompleta la materia de su objeto a la luz de dicho precepto; y ello conlleva analizar, entre otros puntos, si la ley en cuestión, contiene o no disposiciones que por sí mismas conlleven la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

53. Como se observa, no sólo se está ante cuestionamientos ajenos a los de una omisión legislativa absoluta, sino que, además, se trata de plan-

teamientos que están vinculados íntimamente con el estudio de fondo del asunto, razón por la que, en este tema, también debe desestimarse la causal de improcedencia que se invoca.

### Causal de improcedencia No. 2

Causal de improcedencia	Documento	AI
<b>No se agotó la vía</b> legalmente prevista para la solución del <u>desacuerdo entre los diputados demandantes y el Congreso de la Unión</u> . [Es en sede legislativa donde se debe dar el debate]	Informe de la <b>Cámara de Senadores</b> , de fecha 15 de febrero de 2018. <sup>44</sup>	6/2018
Causal de improcedencia	Documento	AI
<b>No se agotó la vía</b> legalmente prevista para la solución del desacuerdo entre los senadores demandantes y el Congreso de la Unión. [Es en sede legislativa donde se debe dar el debate]	Informe de la <b>Cámara de Senadores</b> , de fecha 19 de febrero de 2018. <sup>45</sup>	8/2018

54. En su respectivo informe, el Senado de la República, también hace valer como causal de improcedencia, la relacionada con el hecho de que no se agotó la vía prevista en el artículo 72 de la Constitución Federal, en el sentido de que los diputados actores, respectivamente, estuvieron en la posibilidad de plantear su disconformidad con el texto de la ley en varios momentos.

55. Esta causal, se invoca en relación con lo previsto en los artículos 19, fracción VI, 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I

y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, en suma, se aduce que, si los diputados actores formaron parte de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, entonces estuvieron en posibilidad de plantear, en varios momentos, su disconformidad con el texto de la ley impugnada.

56. Esta causa de improcedencia debe desestimarse, pues si bien es cierto que los integrantes del Congreso de la Unión, en el caso, los diputados señalados, tuvieron la oportunidad de participar en el proceso legislativo, externando en distintos momentos sus posturas –afines o contrarias– a una iniciativa de ley en estudio, dictamen o discusión, ello no puede ser considerado como un recurso o medio para subsanar una deficiencia legislativa. Ni menos aún, ello puede ser considerado como un instrumento o mecanismo para dirimir la posible contradicción entre una norma general y la Constitución.

57. Y, en todo caso, es posible que, durante el proceso legislativo, un integrante del Congreso de la Unión no presente dudas o inquietudes sobre la constitucionalidad de una norma general discutida; y que, incluso, vote a favor de ésta, lo que no impide que posteriormente, en conjunto con otros legisladores, haga uso de la acción que la Constitución Federal concede en su artículo 105, fracción II.

58. Lo anterior, máxime que ni el precepto constitucional señalado, ni su ley reglamentaria, contemplan como un recurso que necesariamente deben agotar los legisladores federales, el dirimir su disenso en el propio proceso legislativo y, por el contrario, el artículo 105, fracción II, incisos a) y b), de la Constitución Federal expresamente señalan, que los integrantes de los órganos legislativos (Cámara de Diputados o Cámara de Senadores) del Congreso de la Unión –*que representen más del treinta y tres por ciento de la Cámara correspondiente*–, están legitimados para ejercer su derecho a promover la respectiva acción de inconstitucionalidad que tenga por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución.

59. Esto es, conforme a la doctrina constitucional,<sup>46</sup> la acción de inconstitucionalidad, en sus orígenes, tuvo precisamente su razón de ser en la posibilidad de que las minorías legislativas que de alguna manera habían sido vencidas por las mayorías parlamentarias, pudieran plantear ante el Tribunal Constitucional la no conformidad de las leyes expedidas con el Texto Constitucional, esto con el objeto **de preservar la supremacía constitucional**.

60. Luego, como lo externa la Procuraduría General de la República,<sup>47</sup> en su pedimento, debe desestimarse la causal de improcedencia en estudio.

61. En idénticas consideraciones descansa la desestimación de la causal de improcedencia que hace valer el Senado de la República, con respecto a que el grupo de senadores accionantes no agotó en sede legislativa la vía legalmente prevista para la solución de su desacuerdo con el Congreso de la Unión.

### Causal de improcedencia No. 3

Causal de improcedencia	Documento	AI
<b>Falta de Legitimación de los diputados actores</b> [la demanda deberá estar firmada por 33% de los integrantes de los órganos legislativos, por lo que si quienes firman no llegan a ser 165 diputados y/o no se advierten sus nombres o firmas, deberá sobreseerse la acción]	Informe de la <b>Cámara de Senadores</b> , de fecha 15 de febrero de 2018. <sup>48</sup>	6/2018
Causal de improcedencia	Documento	AI
<b>Falta de Legitimación de los senadores actores</b> [la demanda deberá estar firmada por cuando menos el 33% de los integrantes de los órganos legislativos, y deberá sobreseerse si no se cumple dicho porcentaje y/o no se advierten sus nombres y firmas]	Informe de la <b>Cámara de Senadores</b> , de fecha 19 de febrero de 2018. <sup>49</sup>	8/2018

Causal de improcedencia	Documento	AI
<p><b>Falta de legitimación</b> de quien promueve a nombre del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (<b>INAI</b>). El director general de Asuntos Jurídicos, habrá de contar con la facultad de representar al organismo garante; ya que, de lo contrario, deberá sobreseerse la acción.</p>	<p>Informe de la <b>Cámara de Senadores</b>, de fecha 19 de febrero de 2018.<sup>50</sup></p>	<p>9/2018</p>
Causal de improcedencia	Documento	AI
<p><b>Falta de legitimación</b> de quien promueve a nombre de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (<b>CNDH</b>). En caso de que no se advierta la firma del presidente de la CNDH, deberá sobreseerse en la acción.</p>	<p>Informe de la <b>Cámara de Senadores</b>, de fecha 19 de febrero de 2018.<sup>51</sup></p>	<p>11/2018</p>

62. 1. **Legitimación. Minoría de la Cámara de Diputados.** Esta causal de improcedencia que hace valer en su informe el Senado de la República,<sup>52</sup> en contra de la acción de inconstitucionalidad formulada por el grupo de diputados actores, debe desestimarse, pues amén de que la misma está planteada únicamente de forma hipotética, lo cierto es que como se advierte de consideraciones previas, el escrito de demanda presentado por diversos diputados, sí está firmado por ciento ochenta y ocho (188) legisladores, debidamente identificados con sus respectivos nombres, mismos que repre-

sentan un treinta y siete punto seis por ciento (37.6%) de la totalidad de los integrantes de la Cámara de Diputados; esto es, más del treinta y tres (33%) por ciento necesario para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

63. **2. Legitimación. Minoría de la Cámara de Senadores.** De igual forma, la causal de improcedencia señalada que, con carácter hipotético, formula el Senado de la República,<sup>53</sup> también debe desestimarse, ya que como se desprende de lo previamente desarrollado en este fallo, la acción de inconstitucionalidad que plantea un grupo de senadores, está suscrita por cuarenta y cuatro (44) integrantes del Senado, debidamente identificados con sus respectivos nombres, y quienes representan un treinta y cuatro punto tres por ciento (34.3%) de la totalidad de los integrantes del Senado.

64. Por tanto, se supera el treinta y tres por ciento (33%) que exige el artículo 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; con lo que puede afirmarse, como ya se hizo previamente en el apartado correspondiente, que se cumple el elemento de legitimación necesario para la presentación de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.

65. **3. Legitimación. INAI.** En el apartado correspondiente a la legitimación de quienes formulan las acciones de inconstitucionalidad que dan lugar al presente asunto, ya se examinó la legitimación de quien promueve a nombre del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), razón por la que la causal de improcedencia que con carácter hipotético formula el Senado de la República –en cuanto a que el director general de Asuntos Jurídicos, habrá de contar con la facultad de representar al organismo garante–, debe también desestimarse, con la reserva de lo que ya se expuso en el referido apartado.

#### Causal de improcedencia No. 4

Causal de improcedencia	Documento	AI
<b>Falta de legitimación en cuanto a lo impugnado por el INAI.</b>	Informe de la <b>Cámara de Senadores</b> , de fecha 19 de febrero de 2018. La causal se hace valer con	9/2018

<p>El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) <u>no puede impugnar la ley por cuestión diversa a la violación al derecho al acceso a la información pública y a la protección de datos personales.</u></p>	<p>respecto a la impugnación –por invasión de competencias– del artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, que se indica, tendría que plantearse vía una controversia constitucional y no una acción de inconstitucionalidad.</p>	
---	---	--

66. El Senado de la República, argumenta en su informe,<sup>54</sup> que debe operar la causal de improcedencia derivada del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución, en torno a la impugnación que hace en sus conceptos de invalidez el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con respecto a la supuesta invasión de la esfera de sus competencias, derivada de lo señalado en el artículo 31<sup>55</sup> de la Ley de Seguridad Interior. Ello, toda vez que, en opinión del Senado, el citado instituto, sólo puede promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, por lo que si lo que se aduce es la invasión de esferas competenciales, para ello existe otro medio de control constitucional, a saber, la controversia constitucional referida en el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Carta Magna.<sup>56</sup>

67. Esta causal, en principio, se desestima, toda vez que, cuando el referido Instituto habla en su demanda de la *"invasión innecesaria a las facultades del organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos"*, ello se hace desde el enfoque de la afectación que se puede causar con la ley impugnada a los titulares de la información, en cuanto a la posibilidad de consentir o manifestar su oposición en la transferencia de sus datos sensibles, ya que, en opinión del Instituto accionante, al no estar plenamente establecido en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, qué autoridad y para qué finalidad se puede usar o utilizar la información, ello conculca tanto el artículo 6o. como el 16 constitucional, lo que sin duda, se esboza en torno a la transgresión al derecho constitucional de las personas al tratamiento de sus datos personales.

68. De ahí que, sin duda, la acción en cuestión, en cuanto a la impugnación que nos ocupa del artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, está dirigida a plantear una posible contradicción entre la Constitución y la referida norma general, relacionada con la vulneración al derecho de los individuos a la protección de sus datos personales.

69. Además, en cualquier caso, en opinión de este Tribunal Pleno, la controversia constitucional, por su propia naturaleza, constituye un verdadero juicio entre los Poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si bien es cierto que la litis por regla general versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones que uno de ellos considera afectada por la norma general o acto impugnado, lo cual implica la existencia de un interés legítimo del promovente, también lo es que tal circunstancia no conlleva a establecer que ese tema sea exclusivo de ese medio de control de la constitucionalidad y que no pueda ser motivo de análisis en una acción de inconstitucionalidad, si las partes que hagan valer esta última están legitimadas y sus planteamientos involucran la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución Federal.

70. Por tanto, basta el interés genérico y abstracto de preservar la supremacía constitucional, para realizar el examen aludido en una acción de inconstitucionalidad, sin que obste la circunstancia de que la violación al citado principio también pudo haber sido materia de estudio en una controversia constitucional.<sup>57</sup>

71. Lo anterior, tomando en cuenta que, en el caso, se busca preservar la supremacía de la Constitución con relación a sus artículos 6o. y 16, que tutelan los derechos a la protección de datos personales (acceso, rectificación, cancelación y oposición) y a la legalidad.

72. Aun y cuando se desestima lo aquí expuesto, es pertinente tomar en cuenta lo que con relación a la impugnación del artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior, se expuso en el apartado previo de legitimación, y en el que no se reconoció ésta al organismo garante con respecto a tal precepto.

73. **4. Legitimación. CNDH.** Debido a que, en el propio apartado de legitimación, ya se examinó el carácter de quien comparece a nombre de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se desestima también la causal de improcedencia que al respecto hace valer hipotéticamente el Senado de la República.

## Causal de improcedencia No. 5

Causal de improcedencia	Documento	AI
<p><b>Falta de legitimación en cuanto a lo impugnado por la CNDH.</b></p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (<b>CNDH</b>), no puede impugnar la ley por cuestión diversa a los derechos humanos.</p>	<p>Informe de la <b>Cámara de Senadores</b>, de fecha 19 de febrero de 2018.<sup>58</sup> Se indica que ni el artículo 21 ni el artículo 129 de la Constitución establecen un derecho a favor de las personas, sino que se trata de <u>normas competenciales y orgánicas</u>. De ahí que la impugnación de los <b>artículos 2, 4, fracciones I y IV, 6, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26 y tercero, cuarto y quinto transitorios de la Ley de Seguridad Interior</b>, en cuanto a que son inconstitucionales en razón de que permiten a las Fuerzas Armadas realizar labores de seguridad pública, <u>se refieren más bien a una invasión de competencias</u>, mas no a una violación de derechos humanos, por lo que se pide el sobreseimiento de la acción.</p>	11/2018
	<p>Informe de la <b>Cámara de Senadores</b>, de fecha 19 de febrero de 2018.<sup>59</sup> Se indica que en cuanto a la impugnación del <b>artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior</b>, que se dice vulnera el artículo 21 constitucional, también debe sobreseerse, máxime que en realidad, <u>la contradicción de la norma se hace no con el Pacto Federal, sino con otras normas de igual jerarquía</u>, como lo son los artículos 75 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el artículo 132 del Código Nacional de Procedimientos Penales.</p>	11/2018

	<p>Informe de la <b>Cámara de Senadores</b>, de fecha 19 de febrero de 2018.<sup>60</sup> Se indica que respecto a la impugnación del <b>artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior</b>, en cuanto a que vulnera el artículo 1o. constitucional, debe también sobreseerse, ya que <u>no se advierte violación a derecho humano</u>, pues la Ley de Seguridad Interior, precisa como parámetros de control el sistema de protección de los derechos humanos establecido en la Constitución y los tratados.</p>	11/2018
	<p>Informe de la <b>Cámara de Senadores</b>, de fecha 19 de febrero de 2018.<sup>61</sup> Se indica que respecto a la impugnación del <b>artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior</b>, en cuanto a que es violatorio de la seguridad jurídica y la legalidad al excluir de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la materia de la seguridad interior, sin prever un procedimiento que regule el actuar de las autoridades, ello no vulnera los referidos <u>principios, pues la ley impugnada da certeza en cuanto a que los medios de impugnación previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no proceden en la materia de la seguridad interior</u>. Ello además de que el actuar de las autoridades en la materia se regirá por lo dispuesto en la propia Ley de Seguridad Interior, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, además de lo establecido en la Constitución y tratados internacionales en materia de derechos</p>	

	<p>humanos, y en las diferentes leyes aplicables como el Código Nacional de Procedimientos Penales y las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como lo establecen los artículos 9 y 30 de la Ley de Seguridad Interior pues el primero remite a las disposiciones jurídicas aplicables y el 30 al aludir a la licitud del método de recolección de la información, lógicamente remite a la norma que regula tales procedimientos.</p> <p>Y, así, contrario a lo hecho valer, <b>el artículo sí limita el actuar de las autoridades en materia de seguridad interior</b>, pues se encontrará sujeto, entre otros, a los ordenamientos mencionados. De todo ello se concluye que debe sobreverse en lo que se refiere al artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior, <u>pues no se advierte violación a derechos humanos</u>.</p>	
	<p>Informe de la <b>Cámara de Senadores</b>, de fecha 19 de febrero de 2018.<sup>62</sup> Se indica que respecto a la impugnación del <b>artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior</b>, no es verdad que se viole la seguridad jurídica, al generar un espectro de <u>multiplicidad de autoridades</u> que a su discrecionalidad obtendrán información; pues el propio precepto sujeta el actuar de las autoridades, "en actividades de inteligencia en materia de Seguridad Interior, <u>en los ámbitos de sus respectivas competencias</u>".</p>	11/2018

	<p>Por lo que contrario a lo afirmado por la actora, no es verdad la discrecionalidad aducida. Además de que, al aludir a la licitud del método de recolección de la información, lógicamente remite a las normas que regulan tales procedimientos.</p> <p>Por tanto, también debe sobreseerse en relación con el artículo en cita, ya que <u>no viola derecho humano alguno</u>, por el contrario, limita el actuar de las autoridades al derecho a la legalidad, al remitir a las disposiciones legales que les son aplicables.</p>	
	<p>Informe de la <b>Cámara de Senadores</b>, de fecha 19 de febrero de 2018.<sup>63</sup></p> <p>Se indica que respecto a la impugnación que se hace de la Ley de Seguridad Interior, en cuanto a que se viola el <u>derecho a la consulta de los pueblos indígenas</u>, debe sobreseerse, puesto que, al no proyectar su aplicación sobre algún derecho de los mismos, no es posible su violación.<sup>64</sup></p>	11/2018

74. La causal de improcedencia que hace valer el Senado de la República, con relación a distintos aspectos impugnados en la acción promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, también debe desestimarse.

75. Lo anterior, atendiendo a que, de ninguno de los motivos expuestos para justificar la improcedencia que se solícita, puede advertirse una razón manifiesta e indudable que induzca a ello; y, al contrario, lo que se advierte, es que los puntos planteados, más bien tienen una íntima relación con el estudio del fondo del asunto, en lo referente a identificar qué derechos derivan de los artículos constitucionales que se aduce son vulnerados por distintos preceptos de la Ley de Seguridad Interior, y qué alcance, limitaciones y restricciones corresponden a dichos derechos.<sup>65</sup>

76. Esto es:

77. a) En lo que se refiere al artículo 21 constitucional, el estudio de la acción de inconstitucionalidad que plantea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene íntima relación con el derecho a la seguridad de que gozan las personas, y con la garantía de que, para la protección de este derecho, se dispone que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, lo que obliga a estudiar la Ley de Seguridad Interior y las implicaciones que tiene el hecho de que se permita, bajo determinados supuestos, la intervención de las Fuerzas Armadas en acciones de seguridad interior, y las repercusiones que ello puede tener en la esfera de la seguridad pública, aspecto que hace indispensable el estudio del artículo 129 constitucional, y el mandato que contiene en cuanto a las labores que, en tiempo de paz, pueden y deben realizar las autoridades militares; cuestión que ilustra que los citados preceptos constitucionales no están acotados a disponer normas competenciales y orgánicas.

78. b) En lo que hace a la impugnación del artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, ello se hace nuevamente con relación a los derechos que derivan, entre otros, del artículo 21 constitucional, destacando que, lo que está en juego, es si el precepto, contraría el mandato constitucional en torno a lo que cualquier persona o autoridad debe hacer, al percatarse de la comisión de un delito. De ahí que nuevamente, es evidente la contradicción que se plantea entre una norma constitucional y una norma general, con respecto a distintos derechos que pueden resultar afectados de dicha contradicción, y si bien, en la acción de inconstitucionalidad, se refieren en contraste otras disposiciones legales de carácter ordinario, ello no resta el alcance del planteamiento de invalidez de la norma impugnada, en cuanto a que la misma vulnera, en opinión de la comisión accionante, distintos derechos consagrados en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte, mismos que se enuncian en el propio escrito de demanda, y que deben estudiarse como parte del análisis de fondo de la acción intentada.

79. c) En lo que se refiere a la impugnación del artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior, lo que se plantea a análisis, entre otras cuestiones, es la ponderación de si basta o no que una ley indique que en su aplicación, *"se deberán respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes"*, para que ello satisfaga el mandato constitucional, por lo que sin duda, se trata nuevamente de un tema que amerita un análisis

constitucional relacionado precisamente con la posible vulneración a derechos humanos, cuestión que a la vez, tiene íntima relación con la resolución del fondo del asunto.

80. d) En lo que respecta a la impugnación del artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior, el análisis de si lo dispuesto en la misma viola, entre otros, los derechos de seguridad jurídica y legalidad, al excluir de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo la materia de la seguridad jurídica, presupone nuevamente la necesidad de analizar ello como parte del estudio de fondo de la acción intentada, sin que pueda determinarse a priori, como alude el Senado de la República, que ello no provoca la violación a un derecho humano, ya que la conclusión de si el precepto aludido brinda o no certeza, es precisamente materia de fondo de la acción intentada.

81. e) Igual consideración debe hacerse en cuanto a la impugnación del artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior, y en donde a priori, el Senado de la República propone se concluya por este tribunal que el precepto no vulnera la seguridad jurídica, aspecto que, sin duda, debe ser materia de un pronunciamiento de fondo, sin que pueda precipitarse este órgano jurisdiccional a determinar en un estudio de procedencia, si la norma resulta o no constitucional con base en si la misma viola o no un derecho humano, pues incluso, el análisis de si la norma, limita o no el derecho a la legalidad, al remitir a disposiciones legales que les son aplicables, es propio del análisis de validez de la norma, sin que dicha premisa sea suficiente para estimar desde este momento si la norma vulnera o no un derecho humano.

82. f) De igual forma, el analizar si la Ley de Seguridad Interior vulnera o no el derecho a la consulta de los pueblos indígenas, exige un análisis de fondo sobre el contenido y alcances del ordenamiento impugnado, y sobre el mandato constitucional o convencional de dicha consulta, por lo que evidentemente, se trata de un análisis de fondo que no puede descartarse desde este momento.

83. En suma, el definir la naturaleza y alcance de las normas constitucionales que se aducen violadas en la acción que nos ocupa, corresponde al ámbito de estudio de fondo de los conceptos de invalidez desarrollados en torno a la hipótesis de que la Ley de Seguridad Interior transgrede distintos derechos al permitir, entre otros supuestos, la participación de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad interior; lo que sin duda, amerita un examen minucioso de cada precepto impugnado a la luz de los conceptos de invalidez que se plantean y de los distintos argumentos de fondo que, en defensa de dichos preceptos, hacen valer las autoridades demandadas.

84. Luego, procede desestimar la causal de improcedencia que hace valer el Senado de la República, y que descansa en la idea de que las normas impugnadas no están referidas a derechos humanos, o que no los transgreden.

### Causal de improcedencia No. 6

Causal de improcedencia	AI
<p><b>Falta de Legitimación activa del Partido Político Movimiento Ciudadano.</b> El partido político carece de legitimación activa para cuestionar el decreto por el que se expidió la Ley de Seguridad Interior, pues las normas impugnadas no son de naturaleza electoral.</p>	10/2018

85. Este Alto Tribunal advierte de oficio que debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad **10/2018**, en virtud de que el **Partido Movimiento Ciudadano** carece de legitimación para impugnar el decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete; ello, porque las normas generales impugnadas no son de naturaleza electoral.

86. En efecto, los artículos 105, fracción II, párrafo segundo, inciso f), de la Constitución Federal<sup>66</sup> y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria<sup>67</sup> disponen que los partidos políticos podrán promover una acción de inconstitucionalidad, cuando: a) cuestionen normas generales de carácter electoral; b) cuenten con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente; c) la promuevan por conducto de su dirigencia (nacional o local, según sea el caso); y, d) quien las suscriba a su nombre y representación cuente con facultades para ello.

87. En relación con el primer requisito –que se trate de normas de carácter electoral– debe señalarse que, constitucionalmente, se prevé que los partidos políticos gozan de una legitimación restringida para promover acciones de inconstitucionalidad, puesto que, si no controvierten la constitucionalidad de normas generales en materia electoral, su acción no procederá.

88. Es en virtud de lo anterior que para determinar si los partidos políticos se encuentran o no legitimados en las presentes acciones, resulta necesario precisar previamente si el decreto impugnado puede o no ser considerado

como una norma general en materia electoral para efectos de la procedencia de las acciones.

89. Desde la Novena Época este Alto Tribunal ha sostenido que para determinar si una norma es electoral, no es necesario atender a un criterio nominal ni a su "ubicación" o pertenencia a un "código electoral", sino que dicha categorización dependerá en parte de su **contenido material**. Esto es, la calificación de que una norma sea "electoral" para efectos de que los partidos políticos se encuentren legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad depende de las cuestiones o supuestos que la propia norma regula. Bajo dicho entendido, este Tribunal Constitucional ha considerado por materia electoral no sólo a las normas que establecen directa o indirectamente el régimen de los procesos electorales, sino también a las que "*deban influir en ellos de una manera o de otra*"<sup>68</sup> o regulen aspectos vinculados con derechos políticos-electorales.<sup>69</sup>

90. En el caso concreto, el partido político accionante impugna el "*Decreto por el que se expidió la Ley de Seguridad Interior*". De su contenido se advierte que:

- La Ley de Seguridad Interior es de orden público y de observancia general en territorio nacional.
- Sus disposiciones son materia de seguridad nacional, en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior.
- Tienen por objeto identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior.

91. En atención a lo anterior, este Alto Tribunal considera que el decreto impugnado no es una "ley electoral" para efectos de la procedencia de las acciones ahora en estudio, **toda vez que no incide ni directa, ni indirectamente en los procesos electorales para ocupar un cargo de elección popular**, no reglamenta dichos procesos, su contenido ni incide indirectamente en ellos.

92. Por lo anterior, este Alto Tribunal concluye que toda vez que el decreto impugnado no es una ley electoral, el partido político promovente **no está legitimado para interponer la acción de inconstitucionalidad 10/2018**.<sup>70</sup>

93. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que mediante resolución emitida en el **recurso de reclamación 12/2018-CA**, interpuesto por el partido político hoy promovente, la Primera Sala de este Alto Tribunal consideró fundado el citado medio de defensa, al estimar que **no se advertía causa manifiesta e indudable de improcedencia**. Además estableció que a primera vista el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, podría tener incidencia, directa o indirectamente, en los procesos electorales, pues aparentemente afecta al ejercicio de la comunicación política con fines político-electorales, a través de movilizaciones y manifestaciones públicas, así como al derecho de reunión con esos objetivos; así como que dicha norma podría, en principio, incidir en el derecho a votar y ser votado, ya que la posibilidad de realizar movilizaciones públicas con fines político –electorales, está relacionada con la capacidad de obtener y transmitir información político electoral, necesaria para ejercer esos derechos.

94. Pues como se señaló por la Primera Sala, es en esta sentencia en la que se debe realizar una determinación definitiva de la legitimación del Partido Movimiento Ciudadano, ya que, únicamente, se pronunció respecto de lo manifiesto e indudable que resultaba la causa de improcedencia determinada en el auto de desechamiento.

95. Ahora, el artículo 8 de la ley impugnada a la letra dice:

**"Artículo 8.** Las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como amenazas a la seguridad interior, ni podrán ser materia de declaratoria de protección a la seguridad interior."

96. Si bien de su contenido se advierte que hace mención de las movilizaciones de protesta social o **las que tengan un motivo político-electoral**; lo cierto es que, como se dijo, del articulado de la ley, se advierte que no regula en forma alguna algún aspecto que pudiera incidir en los procesos electorales, esto pues conforme a sus artículos 1 y 2, sus disposiciones son materia de seguridad nacional y tiene por objeto **regular la función del Estado para preservar la seguridad interior**, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la materia.

97. Asimismo, la seguridad interior es la condición que proporciona el Estado Mexicano que permite salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional.

98. Así, si bien el precepto transcrito –cuya constitucionalidad impugna de manera toral el partido político–, hace referencia a las movilizaciones que tengan un motivo político-electoral, lo cierto es que, no regula si podrán o no llevarse a cabo tales movilizaciones o bien, la forma en la que deberán realizarse, ni establece aspecto alguno respecto al derecho de los ciudadanos a manifestarse, sino que su señalamiento se dirige a **regular la función del Estado** para preservar la seguridad interior, estableciendo un límite para las acciones respectivas.

99. Así, es claro que no se trata de una norma de carácter electoral, al igual que la ley que lo contiene; en consecuencia, como se ha señalado el partido accionante carece de legitimación en este asunto.

100. Por tanto, derivado de todo lo anterior, el Partido Movimiento Ciudadano carece de legitimación debido a que las normas que impugna no son de naturaleza electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, por lo que no se cumple el extremo del artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de que para que una acción de inconstitucionalidad promovida por un partido político nacional proceda debe tratarse de "leyes electorales federales o locales".

101. Asimismo, no se cumple lo exigido por el tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que dice a la letra: "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 direcciones nacionales o estatales ..."

102. Similar consideración debe realizarse con respecto a los artículos 4, fracción III, 6 y 26 de la Ley de Seguridad Interior, también impugnados por el partido político Movimiento Ciudadano, mismos que como se advierte de su contenido, no actualizan hipótesis jurídica de naturaleza electoral, pues se limitan a definir lo que se entiende por riesgo a la seguridad interior, a facultar a las autoridades federales para atender dichos riesgos y empoderar al Consejo de Seguridad Nacional para emitir lineamientos para la participación de las entidades federativas en las acciones relativas y a establecer un esquema permanente de identificación, prevención y atención de dichos riesgos:

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"... III. Riesgo a la seguridad interior: Situación que potencialmente puede convertirse en una amenaza a la seguridad interior."

**Artículo 6.** Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de declaratoria de protección a la seguridad interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.

"Asimismo, el Consejo de Seguridad Nacional emitirá lineamientos para la participación de las entidades federativas en las acciones de seguridad interior, para la atención eficaz de la agenda nacional de riesgos y, en su caso, para el restablecimiento de la colaboración de las entidades federativas y Municipios en las tareas de preservación de la seguridad nacional."

**Artículo 26.** Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus competencias de acuerdo con la Constitución y las leyes aplicables, llevarán a cabo las acciones de seguridad interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos.

"Las acciones que se realicen para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior son de carácter permanente y no requieren de la emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, pudiendo suscribirse los convenios que en su caso requieran."

103. Como se observa, los preceptos transcritos tampoco contienen una norma de carácter electoral, por lo que, con respecto a los mismos, el partido accionante carece también de legitimación en este asunto.

104. La consecuencia jurídica de lo anterior es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 10/2018, ante la actualización de la causal de improcedencia derivada de la falta de legitimación del accionante prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

105. QUINTO.—**Conceptos de Invalidez.** Los promoventes de las acciones de inconstitucionalidad expusieron diversos argumentos los cuales se

resumen y obran como nota al final de la presente ejecutoria para lograr la simplificación de la presente sentencia, con independencia de que al contestarse cada uno de ellos, se hará referencia en el apartado correspondiente.<sup>71</sup>

106. SEXTO.—**Informes de las autoridades demandadas.** Las distintas autoridades rindieron sus informes que obran de las fojas 1758 a 2953 del tomo II del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas.

107. Para lograr la simplificación de la presente ejecutoria, la síntesis de dichos argumentos obra como nota al final del documento, con independencia de que sean tomados en cuenta en el estudio de fondo en donde se dará respuesta a los planteamientos.<sup>72</sup>

108. SÉPTIMO.—**Pedimento de la Procuraduría General de la República.** El pedimento que rindió el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República obra de las fojas 3896 a 3920 del tomo III del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas.

109. En aras de simplificar la presente ejecutoria, los argumentos que hace valer, se sintetizan como nota al final de la presente ejecutoria, con independencia de que al momento de resolver los planteamientos de los accionantes los mismos se tomarán en cuenta para emitir la resolución.<sup>73</sup>

110. OCTAVO.—**Precisión de la litis.** Si bien de la lectura integral a los escritos que contienen las demandas de acción de inconstitucionalidad, se aprecia que se plantean diversos conceptos de invalidez, este Tribunal Pleno considera que se debe dar estudio preferente a los conceptos de invalidez en los cuales se alega que el Congreso se excedió en su competencia para legislar en materia de seguridad nacional y que la ley impugnada tiene incidencia en la seguridad pública, puesto que de resultar fundados llevarían a la invalidez total de la ley reclamada.

111. NOVENO.—**Estudio de fondo.**

112. **Consideración previa.**

113. La inseguridad lacerante que enfrentamos en México se ha hecho cada vez más aguda y compleja, principalmente por la presencia de la delincuencia organizada; su poder económico y su poder de fuego son un desafío que requiere y exige un enorme fortalecimiento de nuestras instituciones y una estrategia integral para enfrentarlo.

114. Ante la debilidad institucional de los cuerpos policíacos estatales y municipales para hacer frente a esta apremiante situación, ha propiciado que las Fuerzas Armadas coadyuven con las fuerzas civiles en tareas de seguridad pública.

115. El tema de la seguridad es una de las precondiciones necesarias para acceder a una situación virtuosa de crecimiento económico, para fortalecer la cohesión social y generar bienestar en la población.

116. Así, el análisis de la Ley de Seguridad Interior genera cuestionamientos trascendentes sobre la estructura misma del Estado Mexicano, así como para la definición de las funciones constitucionales de seguridad nacional, seguridad pública, seguridad interior y defensa exterior y sobre los órganos estatales encargados de dichas funciones.

#### **117. Estudio de constitucionalidad.**

118. Son fundados los conceptos de invalidez relativos a que la ley impugnada excede materialmente la competencia constitucional otorgada al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional.

119. El Congreso de la Unión justifica su competencia para la expedición de la Ley de Seguridad Interior<sup>74</sup> en el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional que lo faculta para legislar en materia de seguridad nacional.

120. Esta facultad legislativa puede no agotarse en una sola ley, sino que puede desarrollarse en leyes diversas, por el plural "leyes" de la referida fracción XXIX-M; estas leyes, a su vez, pueden tratar la vertiente interna o externa de la seguridad nacional.

121. Esta Suprema Corte es deferente respecto del uso de competencias propias que hacen los demás Poderes de la Unión. Se entiende que el Congreso puede interpretar prima facie el alcance de sus competencias constitucionales para efectos de legislar en atención a las necesidades de la Nación.

122. No obstante, esta capacidad interpretativa no impide que esta jurisdicción constitucional pueda revisar si el ejercicio legislativo que se lleva a cabo es acorde al contenido material de la competencia que ha sido conferida.

123. Cada competencia constitucional que ha sido otorgada al Congreso de la Unión tiene un contenido material específico que se define en función de determinados sujetos, objetos, lugares, o actividades humanas.

124. El Poder Legislativo no puede ir más allá de lo que dice la Constitución General respecto de las competencias que le fueron explícitamente conferidas.

125. Todo aquello que no fue conferido expresamente al gobierno se entiende como atribuciones que residualmente ha decidido conservar el pueblo o las entidades federativas. El Poder Legislativo solamente puede legislar sobre cuestiones para las cuales existe una habilitación competencial expresa en la Constitución.

126. Este principio de facultades enumeradas, incluye la limitación a que solamente se legislen cuestiones que se relacionan con la materia u objeto de la competencia.

127. La Constitución, por principio, no es redundante. Se entiende que cada competencia tiene un contenido material específico, por lo cual no existen competencias repetidas o competencias que subsumen otras competencias.

128. El Congreso no puede legislar sobre cuestiones que escapen del contenido material de la competencia que le ha sido otorgada constitucionalmente, puesto que esto significaría legislar fuera de sus competencias expresas.

129. En este sentido, la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, conocida como cláusula habilitante, establece que el Congreso cuenta con posibilidad de expedir leyes que sean necesarias para efecto de hacer efectivas las facultades que le fueron concedidas por la Constitución, así como las concedidas a otros Poderes de la Unión.

130. ¿Podemos considerar que esta habilitación permite que el Congreso legisle sobre cualquier condición material que estime pertinente? No. La cláusula habilitante se encuentra limitada a la posibilidad que tiene el Congreso de proveer leyes que sean necesarias para hacer efectivas sus atribuciones y las de otros poderes. Esto no permite que se legisle sobre materias distintas a las enumeradas en el artículo 73 constitucional, sino solamente facilita la expedición de leyes de carácter instrumental para el ejercicio de otras competencias constitucionales.

131. Por tanto, el ejercicio de esta atribución se encuentra atada a una condición de necesidad que justifique las razones para que se legisle sobre una materia sobre la cual no se tienen competencias.

132. El Congreso no puede legislar sobre cuestiones para las cuales no se encuentra materialmente habilitado.

133. Por lo que considerar que no existe un límite material a las competencias constitucionales de cada poder, permitiría la expansión injustificada de competencias federales que han sido conferidas de forma taxativa. Una competencia constitucional no puede ser interpretada de manera tal que termine por agrandar de forma velada al orden federal.

134. Asimismo, no definir un límite material al ejercicio de las competencias del legislativo federal sería contrario a la estructura federal del Estado Mexicano, al permitir la federalización de competencias residuales de las entidades federativas.

135. Si el Congreso ejerce una competencia legislativa efectivamente conferida por el Texto Constitucional, es necesario que la misma guarde una relación mínima con su materia. El estándar de constitucionalidad, consiste en determinar si existe una relación medio/fin entre las medidas legislativas tomadas y el objeto material de la competencia.

136. En el caso concreto, tenemos que el objeto de la ley impugnada, la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, se hizo al incorporar el concepto de seguridad interior dentro del concepto de seguridad nacional.

137. La ley impugnada distingue entre las funciones de seguridad interior y las de seguridad pública, aun cuando no exista diferencia material alguna entre las mismas. De esta forma, el tipo de seguridad depende exclusivamente de la autoridad que la lleva a cabo. Será seguridad interior, la actividad que realizan las Fuerzas Armadas, y seguridad pública, la que realizan las autoridades civiles.

138. Esta cuestión constituye un fraude a la Constitución ya que permite la participación regular de las fuerzas armadas en la función de garantizar la seguridad pública, la cual solamente puede ser realizada por autoridades civiles, tal como lo indica el párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución.

139. El objeto de la ley dice ser regular la seguridad interior bajo la idea de que esta es una materia que se subsume dentro de la seguridad nacional, cuando en realidad encubre la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

140. La ley impugnada sistematiza la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas propias de las entidades federativas y Municipios,

y que no puede ser otra que la seguridad pública. Se dice que se regula una materia cuando realmente se está codificando otra.

141. El legislador no incorpora a la Ley de Seguridad Interior las distintas vertientes de la seguridad nacional, sino justifica la disposición de las Fuerzas Armadas fuera de los supuestos previstos para tal efecto.

142. Por tanto, no es posible que en una ley que se fundamenta en una determinada competencia constitucional, se incluyan contenidos materiales de otra competencia que tiene alcance, parámetros y objeto distintos.

143. Los supuestos de amenazas que configuran un problema de seguridad nacional previstos en el artículo 73 constitucional son distintos a los que se han tratado de conceptualizar como amenazas a la seguridad pública que se regula en el artículo 21 constitucional, que si bien pueden tener alguna conexión, no son lo mismo ya que descansan en finalidades y ámbitos de acción distintos.

144. Al legislar sobre la seguridad pública sosteniendo que se legisla sobre seguridad nacional, se genera una severa distorsión constitucional, puesto que se permite que se introduzcan cuestiones que son ajenas o contrarias a las condiciones orgánicas y parámetros que rigen la seguridad pública.

145. De esta forma, bajo el argumento de que se legisla en materia de seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior, se modifica la garantía constitucional de que las instituciones de seguridad pública sean en todo momento de carácter civil, disciplinado y profesional.

146. La violación constitucional es doble, puesto que por un lado la Ley de Seguridad Interior permite la participación permanente de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública a pesar de que el artículo 21 constitucional lo prohíbe y por otra parte su contenido material excede en lo que puede ser legislado mediante el uso de su competencia constitucional para cuestiones de seguridad nacional.

147. Por otra parte, la Ley de Seguridad Interior distribuye facultades entre la Federación, entidades federativas y los Municipios, sin que exista una habilitación constitucional expresa para hacerlo.

148. La seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva la orden federal entre entidades federativas y Municipios.

149. En este sentido, la ley es inconstitucional ya que se excede y convierte en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación.

150. Ahora bien, las razones que sostienen la inconstitucionalidad de la ley no permiten concluir que las Fuerzas Armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública.

151. De una interpretación armónica de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero esto es de manera excepcional; es en auxilio de las autoridades civiles, y es de manera temporal.

152. La problemática constitucional sobre la utilización de militares en tareas de seguridad pública se debe analizar desde la perspectiva de las competencias constitucionales que han sido conferidas a las instituciones, y no respecto de que ningún militar pueda participar, por definición, en tareas distintas a la guerra o la disciplina castrense.

153. De conformidad a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares, se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de *ultima ratio* y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

154. En el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*,<sup>75</sup> la Corte Interamericana dijo que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho, debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que el régimen de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.

155. El mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana se encuentran por disposición constitucional expresa reservados primordialmente a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe ser:

a) Extraordinaria, de manera que toda intervención resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso;

b) Subordinada y complementaria a las labores de los cuerpos de seguridad civiles;

c) Regulada, mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; y,

d) Fiscalizada, por órganos civiles competentes e independientes.<sup>76</sup>

156. En este sentido, el Estado Mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las actuales instancias militares.

157. Para tales efectos, es necesario distinguir entre las Secretarías de Defensa y de Marina como departamentos administrativos de la administración pública federal que pueden realizar tareas que no son militares, como la protección civil en casos de desastre o la regulación de licencia de portación de armas de fuego y de las Fuerzas Armadas, que como cuerpos militares cuentan con sus propias leyes orgánicas.

158. No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, sino las atribuciones que le son encomendadas y la finalidad de las mismas.

159. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las condiciones de excepcionalidad y temporalidad no se cumplieron en este caso ya que se creó un esquema permanente de participación que incluye a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

160. En conclusión, el Congreso se excedió en el uso de su competencia para legislar en materia de seguridad nacional ya que la utilizó para encubrir la regulación legislativa de la disposición de las Fuerzas Armadas en tareas que no le son propias, con la consecuencia de descontextualizar los supuestos que la restringen.

161. Así, ante lo fundado de los argumentos, lo procedente es declarar la invalidez del decreto mediante el cual se expidió la Ley de Seguridad Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

### **Efectos**

162. De conformidad con los artículos 41, fracción IV,<sup>77</sup> 44<sup>78</sup> y 73<sup>79</sup> de la Ley Reglamentaria de la Materia, la invalidez decretada surtirá sus efectos a

partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Unión; asimismo, se ordena la publicación de la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Por lo expuesto y fundado:

### SE RESUELVE

PRIMERO.—Son procedentes y fundadas las acciones de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018 y 11/2018 promovidas, respectivamente, por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, diversos senadores integrantes de la LXIII Legislatura del Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO.—Es parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 9/2018, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

TERCERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 10/2018, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano, en los términos precisados en el considerando cuarto de este fallo.

CUARTO.—Se declara la invalidez del decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de diciembre de dos mil diecisiete.

QUINTO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

SEXTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese por medio de oficio a las partes; en su oportunidad, archívese el asunto como totalmente 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 con reservas en cuanto a la causa de improcedencia primera, 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, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a las causas de improcedencia (primera, segunda y quinta), a los conceptos de invalidez, a los informes de las autoridades demandadas, al pedimento de la Procuraduría General de la República y a la precisión de la litis.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación, en cuanto a reconocer la de los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación, en cuanto a reconocer la de los diversos senadores integrantes de la LXIII Legislatura del Senado de la República. La Ministra Piña Hernández 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 salvo la legitimación de los diversos senadores integrantes de la LXIII Legislatura del Senado de la República, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en cuanto a la causa de improcedencia tercera.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

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 cuarto, relativo a las

causas de improcedencia, en cuanto a la causa de improcedencia cuarta, consistente, por una parte, en reconocer la legitimación en la acción de inconstitucionalidad 9/2018, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para impugnar los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior y, por otra parte, en determinar que no tiene legitimación para impugnar el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz con precisiones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en cuanto a la causa de improcedencia sexta, consistente en sobreseer de oficio en la acción de inconstitucionalidad 10/2018, promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra.

#### **En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado "Cuestionamientos a la Ley de Seguridad Interior en su integridad", en su tema A.1., denominado "Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior", consistente en determinar que el Congreso de la Unión no es competente para legislar en materia de seguridad interior. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

#### **En relación con los puntos resolutivos quinto y sexto:**

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 Luna Ramos se ausentó durante esta votación.

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

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo, transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo 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:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2019.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. NO NECESITAN REPETIRSE EN LA LEY SECUNDARIA. (ARTÍCULO 151 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)." citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 199-204, julio-diciembre de 1985 y Apéndices, Primera Parte, página 139.

Las tesis de jurisprudencia y aislada P/J. 7/2007, 1a. LIII/2014 (10a.) y 1a./J. 85/2017 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 3, Tomo I, febrero de 2014, página 643 y 47, Tomo I, octubre de 2017, página 189, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

<sup>1</sup> La demanda se encuentra suscrita por 188 diputados.

<sup>2</sup> La demanda se encuentra suscrita por 44 senadores.

<sup>3</sup> La demanda se encuentra suscrita por el director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

<sup>4</sup> La demanda se encuentra suscrita por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>5</sup> Dante Alfonso Delgado Rannauro, María Teresa Rosaura Ochoa, Martha Angélica Tagle Martínez, Jessica María Guadalupe Ortega de la Cruz, Janet Jiménez Solano, Jorge Álvarez Maynez, Christian Walton Álvarez, Juan Ignacio Samperio Montaña y Alejandro Chanona Burguete, Coordinador e Integrantes respectivamente, así como Pilar Lozano Mac Donald, secretaria general de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de Movimiento Ciudadano.

<sup>6</sup> Acción de inconstitucionalidad 6/2018. Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión.

<sup>7</sup> Acción de inconstitucionalidad 8/2018 (Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión). Acción de inconstitucionalidad 9/2018 (Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). Acción 10/2018 (Movimiento Ciudadano). Acción de inconstitucionalidad 11/2018 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

<sup>8</sup> En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

<sup>9</sup> Los artículos 25 y primer transitorio no son objeto de impugnación específica. Ello también ocurre en lo que se refiere a la fracción VI del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior. La fracción V, no tiene impugnación expresa, pero se estudiará dada la impugnación general de la ley en cuanto a su imprecisión, sobre todo en lo que toca a la intervención de las Fuerzas Armadas. El artículo 25 también se estudiará por extensión.

<sup>10</sup> Al escrito, registrado con folio 002427, se acompañaron como anexos: 1. Cuatro escritos del secretario general de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que certifican que diversos diputados integrantes de los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Morena y Acción Nacional de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, están en funciones por el período del uno de septiembre de dos mil quince al treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, así como copias simples de las identificaciones de éstos. 2. Copia simple del decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

<sup>11</sup> Acción de inconstitucionalidad 6/2018. Diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión.

<sup>12</sup> Acción de inconstitucionalidad 8/2018 (Senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión). Acción de inconstitucionalidad 9/2018 (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). Acción de inconstitucionalidad 11/2018 (Comisión Nacional de los Derechos Humanos).

<sup>13</sup> Ejecutivo Federal por conducto del consejero jurídico.

<sup>14</sup> Cámaras de diputados y senadores del Congreso de la Unión por conducto del presidente de su respectiva mesa directiva.

<sup>15</sup> Mismos que en su oportunidad fueron hechos valer y se tuvieron por formulados en acuerdos de primero, cinco y seis marzo de dos mil dieciocho.

<sup>16</sup> En proveído de seis de marzo de dos mil dieciocho, también se acordó el escrito presentado por distintos ciudadanos, representados por la C. Flor Hilda Gómez Ortiz.

<sup>17</sup> Incluyendo la presentada por el Partido Político Movimiento Ciudadano, con supuesta materia electoral.

<sup>18</sup> El treinta y tres por ciento, sería equivalente a ciento sesenta y cinco diputados.

<sup>19</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.—Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por: a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales ... ."

<sup>20</sup> "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos ... ."

<sup>21</sup> El treinta y tres por ciento, sería equivalente a 42.2 senadores.

<sup>22</sup> "Artículo 105. ... b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano... ."

<sup>23</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ..."

<sup>24</sup> "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."

<sup>25</sup> "Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones."

<sup>26</sup> Oficio OGR/035/2018 de fecha 5 de marzo de 2018:

"II. Causales de improcedencia

"La Cámara de Senadores del CU hizo valer las siguientes causales de improcedencia.

"2.1.1. Impugnación de omisiones legislativas vía acción de inconstitucionalidad. Esa autoridad señala que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria, en relación con el diverso 105, fracción II, de la CPEUM. En los citados medios de control constitucional los accionantes hicieron valer diversos conceptos de invalidez relativos a la falta de regulación en la LSI, respecto de: i) atribuciones asignadas a los Poderes Legislativo y Judicial para la aplicación, limitación y control de la citada ley; ii) la institución de la Guardia Nacional, y iii) una facultad similar a la prevista en el artículo 29 de la CPEUM concedida a la SCJN en caso de suspensión de garantías, aspectos que constituyen omisiones legislativas, por lo que no son susceptibles de impugnarse vía acción de inconstitucionalidad.

"2.1.1.1. Opinión. Debe desestimarse la causal de improcedencia a estudio, por lo siguiente:

"Esa SCJN ha señalado que es procedente la acción de inconstitucionalidad cuando se combatan omisiones parciales, esto es, cuando se plantee la deficiente regulación de la norma, caso en el cual, se impone a las Legislaturas la obligación de legislar sobre las omisiones en que han incurrido. De igual manera, ha destacado que cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas es procedente la vía de acción de inconstitucionalidad. En cuanto al tema de omisiones absolutas ese Tribunal Constitucional ha señalado que del artículo 105, fracción II, de la CPEUM, no se advierte la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra omisiones legislativas, ya que tal omisión no constituye una norma de carácter general, en tanto que no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son requisitos indispensables para la procedencia de la acción, en virtud de que a través del citado medio de control constitucional se realiza un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma, por tanto, no puede ser materia de una acción de inconstitucionalidad cualquier acto de un órgano legislativo, sino que forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente. No obstante, el Tribunal Pleno de la SCJN ha precisado que el hecho de que las Legislaturas no emitan la legislación correspondiente dentro del plazo señalado en las normas de tránsito correspondientes, configura una violación constitucional por actualizarse una omisión legislativa.

"En el caso particular, debe analizarse si efectivamente en las demandas de control constitucional 6/2018 y 8/2018 los accionantes hacen valer conceptos de invalidez dirigidos a impugnar omisiones legislativas, y si estas son parciales o absolutas, aspectos que necesariamente involucran el estudio de fondo de la cuestión efectivamente planteada."

<sup>27</sup> Número de expediente de la correspondiente acción de inconstitucionalidad.

<sup>28</sup> También tienen relación los conceptos relativos a la falta de regulación de las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

<sup>29</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 6/2018. Páginas 32 a 35.

<sup>30</sup> Los conceptos de invalidez vertidos en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 relacionados con la causal invocada, se plantearon con respecto a los artículos 1, 5, 11 y 12 de la Ley de Seguridad Interior.

<sup>31</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 8/2018. Páginas 39 a 41.

<sup>32</sup> Los conceptos de invalidez vertidos en la acción de inconstitucionalidad 8/2018 relacionados con la causal invocada, se plantearon con respecto a los artículos 1, 5, 11 y 12 de la Ley de Seguridad Interior.

<sup>33</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 6/2018. Páginas 99 a 105.

<sup>34</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"... VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

<sup>35</sup> "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."

<sup>36</sup> Para ello, se invoca la tesis aislada de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. ES IMPROCEDENTE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN SU CONTRA.", de la Novena Época. Registro digital: 170678. Pleno, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, materia constitucional, tesis P. XXXI/2007, página 1079 y la jurisprudencia de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", de la Novena Época. Registro digital: 175872. Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, materia constitucional, tesis P./J. 11/2006, página 1527.

<sup>37</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 5/2008, de este Tribunal Pleno, de la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de dos mil ocho, materia constitucional, página 1336, registro digital: 170413, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas.—Acción de inconstitucionalidad 24/2004. Diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso del Estado de Campeche. 2 de agosto de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente y ponente: Juan N. Silva Meza; en su ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, el catorce de enero de 2008, aprobó, con el número 5/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho. Nota: Por instrucciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esta tesis, se publicó nuevamente con las modificaciones al precedente relativas a la votación del criterio contenido en la misma, aprobadas por los Ministros Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo, en sesión de revisión, aprobación y numeración de tesis, celebrada el diecinueve de octubre de dos mil nueve, para quedar como aparece en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701."

<sup>38</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio sostenido en la jurisprudencia P./J. 36/2004, de este Tribunal Pleno, de la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, materia constitucional, página 865, registro digital: 181395, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez." Acción de inconstitucionalidad 23/2003. Diputados integrantes de la Quincuagésima Séptima Legislatura del Estado de Sonora. 3 de febrero de 2004. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinticuatro de mayo en curso, aprobó, con el número 36/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de mayo de dos mil cuatro."

<sup>39</sup> "Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida

y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.

"En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

"La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.

"Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

"Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez."

<sup>40</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 6/2018. Páginas 32 a 34.

<sup>41</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 6/2018. Páginas 99 a 105.

<sup>42</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 6/2018. Página 35.

<sup>43</sup> "Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde. ..."

<sup>44</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 6/2018. Páginas 35 a 36.

<sup>45</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 8/2018. Página 42.

<sup>46</sup> Cfr. Kelsen, Hans "La Garantía Jurisdiccional de la Constitución."

<sup>47</sup> **"2.1.2. No se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.**

"La Cámara de Senadores hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria, en relación con los diversos 20, fracción II, y 6S (sic) de la misma norma.

"En términos del artículo 72 de la CPEUM, todo proyecto de ley cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirán reglamentos respectivos, en este sentido, los accionantes estuvieron en posibilidad de plantear su disconformidad de la ley impugnada en sede legislativa, la cual es la vía idónea para resolver el conflicto.

**"2.1.2.1. Opinión.**

"Debe desestimarse la causal de improcedencia a estudio, por lo siguiente:

"El procedimiento legislativo no puede considerarse como la vía legalmente prevista para la solución de la transgresión de una norma de carácter general a la CPEUM, ya que por mandato constitucional la única vía para dirimir tal conflicto es la acción de inconstitucionalidad, a través de la cual la SCJN realizará un control abstracto de subordinación de la norma frente a la CPEUM.

"No pasa desapercibido que si bien en el citado medio de control pueden alegarse violaciones al proceso legislativo, también lo es que, es materia de estudio de fondo determinar si éstas trascienden de modo fundamental a la norma provocando su invalidez o inconstitucionalidad."

<sup>48</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 6/2018. Páginas 36 a 37.

<sup>49</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 8/2018. Página 43.

<sup>50</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 9/2018. Página 31.

<sup>51</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 11/2018. Páginas 36 a 37.

<sup>52</sup> "2.2.2. Falta de legitimación procesal activa.

"La Cámara de Senadores manifiesta que en el caso a estudio se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, en relación con los diversos 10, fracción I, 11, 20, fracción II y 61, fracción I, de la de la ley reglamentaria, puesto que:

'... en el caso de que ese Alto Tribunal advirtiera que no aparece su firma, deberá concluir que quien promueve no se encuentra legitimado para hacerlo y, por tanto, se deberá sobreseer la acción que se contesta, en términos de lo que establecen los artículos 19, fracción VIII, en relación con los artículos 10, fracción I, 11, 20, fracción I, y 61, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.'

"2.2.2.1. Opinión.

"Como se aprecia de los argumentos expuestos por la Cámara de Senadores del CU, fundamenta su dicho de improcedencia en un 'supuesto caso de ausencia de las firmas de las personas que acudieron a ejercitar las respectivas acciones de inconstitucionalidad que nos ocupa'; por tanto y habiendo revisado los escritos de ambas demandas, se estima que las causales de improcedencia que se analizan deben desestimarse, en virtud de que de la última foja de las demandas promovidas por la CNDH y por el INAI, se aprecia las firmas de Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la CNDH –acción de inconstitucionalidad 11/2018– y de Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del INAI –acción de inconstitucionalidad 9/2018–."

<sup>53</sup> "2.2.2. Falta de legitimación procesal activa.

"La Cámara de Senadores manifiesta que en el caso a estudio se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, en relación con los diversos 10, fracción I, 11, 20, fracción II y 61, fracción I, de la de la ley reglamentaria, puesto que:

'... en el caso de que ese Alto Tribunal advirtiera que no aparece su firma, deberá concluir que quien promueve no se encuentra legitimado para hacerlo y, por tanto, se deberá sobreseer la acción que se contesta, en términos de lo que establecen los artículos 19, fracción VIII, en relación con los artículos 10, fracción I, 11, 20, fracción I, y 61, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.'

"2.2.2.1. Opinión.

"Como se aprecia de los argumentos expuestos por la Cámara de Senadores del CU, fundamenta su dicho de improcedencia en un 'supuesto caso de ausencia de las firmas de las personas que acudieron a ejercitar las respectivas acciones de inconstitucionalidad que nos ocupa'; por tanto y habiendo revisado los escritos de ambas demandas, se estima que las causales de improcedencia que se analizan deben desestimarse, en virtud de que de la última foja de las demandas promovidas por la CNDH y por el INAI, se aprecia las firmas de Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la CNDH –acción de inconstitucionalidad 11/2018– y de Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del INAI –acción de inconstitucionalidad 9/2018–."

<sup>54</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 9/2018. Página 30.

<sup>55</sup> "Artículo 31. En materia de seguridad interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente ley.

"En el caso de las autoridades de las entidades federativas y de los Municipios, la colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto se establezcan."

<sup>56</sup> Para ello, se invoca la jurisprudencia del Pleno 7/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA."

<sup>57</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, aplicada por analogía, la jurisprudencia P./J. 81/2003, de este Pleno, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de dos mil tres, materia constitucional, página 531, registro digital: 182741, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD Y CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES PUEDE SER MATERIA DE ESTUDIO EN UNA U OTRA VÍA.—La controversia constitucional, por su propia naturaleza, constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y si bien es cierto que la litis por regla general versa sobre la invasión a la esfera de competencia o atribuciones que uno de ellos considera afectada por la norma general o acto impugnado, lo cual implica la existencia de un interés legítimo del promovente, también lo es que tal circunstancia no conlleva a establecer que ese tema sea exclusivo de ese medio de control de la constitucionalidad y que no pueda ser motivo de análisis en una acción de inconstitucionalidad, si las partes que hagan valer esta última están legitimadas y sus planteamientos involucran la confrontación de las normas impugnadas con diversos preceptos de la Constitución Federal, como el artículo 49 que tutela el principio de división de poderes, por tratarse de una violación directa a la Ley Fundamental por tanto, basta el interés genérico y abstracto de preservar la supremacía constitucional, para realizar el examen aludido en una acción de inconstitucionalidad, sin que obste la circunstancia de que la violación al citado principio también pudo haber sido materia de estudio en una controversia constitucional.—Acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003. Procurador general de la República y diputados integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión. 14 de octubre de 2003. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretarios: Marco Antonio Cepeda Anaya y María Amparo Hernández Chong Cuy. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy trece de noviembre en curso, aprobó, con el número 81/2003, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a trece de noviembre de dos mil tres."

<sup>58</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 11/2018. Páginas 29 a 36.

<sup>59</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 11/2018. Página 34.

<sup>60</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 11/2018. Página 34.

<sup>61</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 11/2018. Página 35.

<sup>62</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 11/2018. Página 36.

<sup>63</sup> Rendido respecto de la acción de inconstitucionalidad 11/2018. Página 36.

<sup>64</sup> Se indica también que: "Si como la actora sostiene, existen ciertas situaciones de 'impacto significativo' para los grupos indígenas, y respecto de las cuales aplica el derecho a la consulta, que son i) la pérdida de territorios; ii) el desalojo de sus tierras; iii) el posible reasentamiento; iv) el agotamiento de recursos para su subsistencia física y cultural; v) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; y, vi) la desorganización social y comunitaria, así como los impactos negativos sanitarios y nutricionales. Se puede concluir, después de una lectura que ese Alto Tribunal realice a la Ley de Seguridad Interior, que su aplicación no implicará ninguna de las situaciones referidas. Así, debe sobreseerse o declararse inoperante el argumento relativo, dado que no existe ni siquiera la posibilidad de violación del derecho a la consulta de los pueblos indígenas."

<sup>65</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 36/2004, de este Pleno, de la Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia constitucional, página 865, registro digital: 181395, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

<sup>66</sup> "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 estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro."

<sup>67</sup> "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."

<sup>68</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 25/99, del Tribunal Pleno, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.— 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 redistritación, 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 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.", visible en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255.

<sup>69</sup> Este criterio fue sostenido por este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 8/2011 y ha sido reiterado por las Salas de este Alto Tribunal. A manera de ejemplo, por la Segunda Sala al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2015, en la sesión correspondiente al primero de julio de dos mil quince, por unanimidad de votos.

<sup>70</sup> No es óbice a lo anterior que este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 122/2015, al estudiar la Ley de Réplica, reconoció a distintos partidos políticos legitimación para impugnarla; toda vez que si bien en ese fallo se recordó que se ha considerado por materia electoral, no sólo a las normas que establecen directa o indirectamente el régimen de los procesos electorales, sino también a las que "deban influir en ellos de una manera o de otra"; lo cierto es que, en el caso, la ley impugnada no incide de forma alguna en los procesos electorales para ocupar un cargo de elección popular, pues se limita a acotar y regular la facultad constitucional que tiene el Ejecutivo Federal para preservar la seguridad nacional, en particular, en lo que se refiere a la seguridad

interior de la Federación cuando ésta se ve amenazada, permitiendo que autoridades federales, puedan actuar subsidiariamente en apoyo de los Estados para atender las problemáticas que se presenten; de ahí que, el hecho de que la Ley de Seguridad Interior, en su artículo 8 hable de movilizaciones de protesta social o que tengan un motivo político electoral, no implica que se trate de un ordenamiento de naturaleza electoral, pues lo único que dicha norma general dispone, en suma, es que dicho tipo de movilizaciones está excluido de ser considerado como amenaza en términos de la ley en cuestión.

<sup>71</sup> A continuación se presenta la síntesis de conceptos de invalidez formulados en cada una de las acciones de inconstitucionalidad, con la aclaración de que los distintos párrafos se enumeran decimalmente a partir del número de esta nota de pie, para facilitar su identificación y pronta referencia:

### Acción de inconstitucionalidad 6/2018

Accionante:	Diversos diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión.
-------------	---

- 72.1. **Primer concepto de invalidez. El Congreso de la Unión carece de facultades para legislar en materia de seguridad interior.**
- 72.2. (a) Consideran que la Ley de Seguridad Interior resulta violatoria de los artículos 49 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al principio de división funcional de poderes, debido a que el Congreso de la Unión carece de facultades, tanto expresas, como implícitas, para legislar en materia de seguridad interior.
- 72.3. (b) Señalan que la competencia de las autoridades u órganos de cualquiera de los niveles de gobierno, la otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no una ley secundaria y mucho menos un reglamento y, en el caso, ni el artículo 21, ni el diverso 73, de la Constitución Federal, otorgan al Congreso de la Unión facultad para legislar en materia de seguridad interior.
- 72.4. (c) En efecto, manifiestan que el Congreso de la Unión únicamente tiene facultades en materia de seguridad pública y seguridad nacional, de conformidad con los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que no puede considerarse a la seguridad interior ni complementaria, ni subordinada a la función de seguridad pública, pues esta última es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas.
- 72.5. (d) Precisan que la única referencia constitucional a la seguridad interior, precisamente, se encuentra regulada en el artículo 89, fracción VI, sin embargo, dicha fracción por sí sola tampoco podría facultar al Congreso para emitir la ley en materia de seguridad interior, pues sólo regula las facultades del presidente, con las del Congreso de la Unión.
- 72.6. (e) Estiman que este Alto Tribunal debe interpretar los alcances que tiene la fracción VI, del artículo 89 de la Ley Fundamental, a efecto de determinar si el Congreso de la Unión, a partir de una facultad que expresamente tiene el presidente de la República, puede expedir la Ley de Seguridad Interior.
- 72.7. **Segundo concepto de invalidez. Violación al principio de legalidad, al no fundar el acto legislativo.**
- 72.8. (a) Sostienen que la Ley de Seguridad Interior, es violatoria del principio de legalidad, contenido en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no fundar el acto legislativo, ya que, como jurisprudencialmente lo ha determinado el Alto Tribunal, para que un acto legislativo cumpla con tal requisito resulta necesario que el órgano que lo emita tenga la facultad para ello.
- 72.9. **Tercer concepto de invalidez. Violación al artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 72.10. (a) Sostienen que los artículos 6, 11, primer y segundo párrafos, 12 y segundo párrafo, del artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior, son violatorios de la garantía de salvaguarda

- federal contenida en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 72.11. (b) En efecto, refieren que ni las autoridades federales, ni las Fuerzas Armadas pueden implementar ninguna declaratoria de protección a la seguridad interior, sin antes recibir la petición por parte de alguna Legislatura de las entidades federativas o del Ejecutivo si aquélla no estuviere reunida.
- 72.12. (c) Asimismo, aducen que el Consejo de Seguridad Nacional no puede limitar la participación de las entidades federativas en las acciones de seguridad interior mediante lineamientos, pues la intervención se puede realizar mediante una petición por parte de alguna Legislatura de las entidades federativas o del Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.
- 72.13. (d) Aducen que el presidente de la República no es el único que puede ordenar la intervención de la Federación para realizar e implementar acciones de seguridad interior en una entidad federativa, previa emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, pues la intervención se puede realizar mediante una petición por parte de alguna Legislatura de las entidades federativas o del Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.
- 72.14. (e) Precisan que la intervención de los Poderes de la Unión, cuando exista trastorno interior en alguna entidad federativa, no depende que el presidente de la República someta previamente a consideración del Consejo de Seguridad Nacional, para que se determine la procedencia de la intervención de la Federación, pues la intervención se puede realizar mediante una petición por parte de alguna Legislatura de las entidades federativas o del Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.
- 72.15. (f) Sostienen que las acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior no pueden ser de carácter permanente y tampoco requieren de la emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, ya que la intervención se puede realizar mediante una petición por parte de alguna Legislatura de las entidades federativas o del Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.
- 72.16. (g) Señalan que el presidente de la República no podrá ordenar, de manera discrecional, acciones de seguridad interior sin que exista ninguna declaratoria y que por su parte las Fuerzas Armadas podrán identificar, prevenir riesgos a la seguridad interior de manera permanente y sin declaratoria. Por lo que rompe con la concepción de diversos organismos internacionales que han señalado reiteradamente que el uso de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad debe ser de manera excepcional y temporal.
- 72.17. **Cuarto concepto de invalidez. Información de seguridad nacional.**
- 72.18. (a) Refieren que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, es violatorio del artículo 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues las actividades de inteligencia que desarrollan las Fuerzas Armadas y las Fuerzas Federales, así como sus métodos de recolección de información resultarían ser información que se ubica en la causal de reserva prevista en la Ley Federal de Transparencia.
- 72.19. (b) Manifiestan que no se justifica que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior permita que toda la información que se genere con motivo de la aplicación de dicha normativa, sea considerada "de seguridad nacional" y clasificada conforme a la cual, la regla general es que toda la información en posesión de cualquier autoridad, como las encargadas de proteger la seguridad interior, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, y esas leyes general y federal de transparencia y acceso a la información señalan que la reserva tiene que llevarse a cabo cumpliendo los extremos de la denominada prueba de daño. (c) Sostienen que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 108, prohíbe que los sujetos obligados emitan acuerdos de carácter general que clasifiquen documentos o información como reservada y precisamente lo que se trata de hacer con el artículo 9 impugnado, es clasificar en términos generales la información que se genere con la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, inclusive antes de que se genere información alguna, lo que también está prohibido por el segundo párrafo del artículo 108, pues en ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.

- 72.20. (d) Al respecto, manifiestan que actualmente contamos con una ley de observancia general en toda la República, que es reglamentaria del artículo 6o. constitucional en materia de transparencia, la cual es clara en establecer en su artículo 108 que la clasificación de información reservada se realizará conforme al análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño. Así aduce que lo que claramente se intenta es evitar la necesidad de entrar a un análisis caso por caso; que se busca que las autoridades que intervengan en las acciones de seguridad anterior tengan la posibilidad indebida de simplemente responder que toda la información es de seguridad nacional y, por tanto, reservada; que es evidente que se ahorrarán la tarea de acreditar mediante la correspondiente prueba de daño que la información que se les requiera, efectivamente, tiene el carácter de reservada.
- 72.21. (e) Además, refieren que de acuerdo con el artículo 13, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con la interpretación que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho del mismo, para restringir de manera legítima el derecho de libertad de expresión y, por tanto, el derecho de acceso a la información como parte consustancial de aquél, se debe cumplir con un test tripartito de proporcionalidad en el que se observe estrictamente, que las restricciones están definidas en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material, sin embargo lo que se busca con el artículo impugnado es dar posibilidad de que todo un cúmulo de información indefinido por su propia generalidad, se considere clasificado por el simple hecho de haberse generado por la aplicación de una ley.
- 72.22. **Quinto concepto de invalidez. Objeto de la ley.**
- 72.23. (a) Sostienen que el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior resulta inconstitucional, al transgredir los artículos 14, párrafo segundo, 16, primer párrafo, 21, párrafos noveno y décimo, 31, fracción III, 35, fracción IV y 36, fracción II, 49, 73, fracción XV, 76, fracción IV, 78, fracción I, 89, fracción VII, 119, primer párrafo, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 72.24. (b) En efecto, refiere que el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior resulta inconstitucional, en tanto que el órgano emisor promulgador de la norma pretende configurar la seguridad interior como una materia de seguridad nacional, en términos del artículo 73, fracción XXIX-M, a la vez que reglamenta únicamente la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto hace a la seguridad interior.
- 72.25. (c) En efecto, refieren que al establecer que el objeto de la Ley de Seguridad Interior es regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, excluye de su aplicación y control efectivo a los Poderes Legislativo y Judicial, al conferirla exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal en la generalidad de sus preceptos. Considera que el artículo impugnado de la Ley de Seguridad Interior, es violatorio del principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reunir en un solo poder las atribuciones de los tres que integran el Supremo Poder de la Federación en materia de seguridad interior, sin seguir los parámetros del artículo 29 constitucional.
- 72.26. (d) Consideran que se pretende militarizar y policializar sin control efectivo el territorio de la república, con detrimento del principio de división de poderes y el que estatuye que las instituciones policiales deben ser de carácter civil, en todo aquello que se relacione con la seguridad pública, ello, ante el riesgo inminente de que las Fuerzas Armadas y de la Policía Federal se inmiscuya todo el tiempo en ese tipo de asuntos arguyendo que la información de que disponen u obtienen de supuestas acciones de seguridad interior, es reservada.
- 72.27. (e) Además, manifiestan que el legislador omite establecer normas generales tendientes a regular la función de la Guardia Nacional, que es la institución que, formada por ciudadanos, en todo caso, debería tener participación en la defensa de las instituciones de la República y en la salvaguarda de la tranquilidad, el orden y la seguridad interior de las entidades federativas al ser la que garantiza mejor el respecto y protección a los derechos humanos, dadas sus especiales características.

- 72.28. (f) Aducen que con independencia de si la Ley de Seguridad Interior es o no materia de seguridad nacional, dado que el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ninguna parte de la Constitución facultan al Congreso de la Unión al legislar en materia de seguridad interior, lo congruente habría sido adicionar la Ley de Seguridad Nacional, no expedir una ley autorizada expresamente por el precepto en análisis.
- 72.29. (g) Aunado a ello, señalan que el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior, viola la garantía seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, al no disponer requisitos y límites a las investigaciones correspondientes, al no limitar y mucho menos controlar con efectividad los actos de las autoridades accionantes de la Ley en Materia de Seguridad Interior; situación que tampoco es conforme con lo previsto en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional.
- 72.30. (h) Asimismo, sostienen que el precepto impugnado resulta inconstitucional al dejar de considerar a la Guardia Nacional en las disposiciones que versan sobre acciones para reestablecer la seguridad interior, pues en ese ámbito y situación la referida institución tiene igual rango que las Fuerzas Armadas y que las fuerzas federales, no obstante que la Guardia Nacional es la auténtica autodefensa, conformada por ciudadanos, cuya conformación y puesta en operación fortalece el federalismo.
- 72.31. (i) En efecto, sostienen que se pasa desapercibido que los Poderes de la Unión tienen atribuciones en materia de seguridad interior, pues el artículo 119, párrafo primero, de la Constitución dispone que los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas, inclusive, en cada caso de sublevación o trastorno interior, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.
- 72.32. (j) Asimismo –señalan– que al hablarse de la Guardia Nacional, los artículos 76, fracción I, 78, fracciones I, y 89, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se otorgan facultades al Senado para dar su consentimiento o no, cuando el Ejecutivo trate de disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivas entidades federativas.
- 72.33. (k) Sostienen que la Ley de Seguridad Interior en sus artículos 12 y 33, limita la atribución del Poder Legislativo Federal en materia de seguridad interior, reduciéndola a únicamente la recepción de la notificación de la declaratoria de protección para la seguridad interior, por su Comisión Bicameral de Seguridad Interior, así como a la recepción de un informe de las acciones realizadas que le envíe el secretario de Gobernación, aun cuando el legislador diga que ello "sin perjuicio de las facultades de control previstas en la Ley de Seguridad Nacional".
- 72.34. (l) Aunado a ello, manifiestan que la Ley sólo dispone que el Poder Judicial de la Federación de igual manera es excluido por completo de la toma de decisiones del Ejecutivo, ello en la medida que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no interviene en momento alguno, ni revisa oficiosamente las decisiones del presidente de la República en materia de seguridad interior, es decir, no se pronuncia sobre la constitucionalidad o no de las medidas adoptadas por el Ejecutivo Federal, ni se advierte prima facie que los justiciables afectados por la aplicación de las acciones y demás actos de autoridades en materia de seguridad interior sean impugnables en juicio de amparo.
- 72.35. (m) En efecto, aducen que la ley sólo dispone, en su artículo 34, sancionar el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Seguridad Interior y en la declaratoria respectiva *"en los términos del sistema de responsabilidades y del Sistema Nacional Anti-corrupción contemplados en los artículos 109 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"* y esto no precisamente como prerrogativa de los ciudadanos afectados sino más bien, como régimen disciplinario en los que darían vista a los tribunales de justicia administrativa, sólo quienes cuentan con la información reservada del caso, esto es, las autoridades que realizan acciones de seguridad interior, por ser precisamente las que tienen en posesión la información reservada correspondiente al caso.
- 72.36. (n) Además, aseguran que se soslaya el principio de ejercicio de la soberanía popular que debiera ser ejercido "por medio de los Poderes de la Unión", como es el prescrito en

el primer párrafo del artículo 119 constitucional y el de soberanía popular que constitucionalmente, también se expresa en los artículos 40 y 41, en el hecho de que esas normas supremas luden al régimen interior de los Estados Libres y Soberanos y de la Ciudad de México, unidos en una Federación.

72.37.

**Sexto concepto de invalidez. Inteligencia para la seguridad interior.**

72.38.

(a) Resultan inconstitucionales los artículos 4o. y 30, porque permiten a las fuerzas federales y las Fuerzas Armadas desarrollar actividades de inteligencia que incluyen la "*diseminación y explotación*" de información supuestamente para la toma de decisiones, sin especificar la ley qué se entiende por cada una de esas acciones, ni cuál es su alcance, situación que se prestaría a abusos y sin posibilidad de defensa para los afectados dadas las características de dicha ley especial.

72.39.

(b) Además, refieren que no se establece la forma en que se transmitirá dicha información, si en forma de banco de datos al operar la entrega-recepción de los recursos tras la finalización de cada Gobierno Federal, y especialmente durante el cambio de Poder Ejecutivo.

72.40.

(c) Asimismo, se duelen de que no se precisa en algún transitorio, ni se fijan los criterios para su desclasificación, soslayando el emisor y promulgador de la ley, que el artículo 6o., párrafo cuarto, apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala el principio de que toda información en posesión de las autoridades del Estado Mexicano es pública y, como excepción, el hecho de que la misma sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. "*en los términos que fijen las leyes*", así como que en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

72.41.

(d) Sostienen que al establecer la fracción X del artículo 4, de la Ley de Seguridad Interior que, mediante el uso "*legítimo*" de la fuerza, el personal de las fuerzas federales y en su caso las Fuerzas Armadas, puede controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución, no distingue el caso de que la resistencia derivada de una desobediencia civil sea pacífica o no violenta, del caso diverso en que sí lo es.

72.42.

(e) Refieren que la aparente garantía de que "*toda obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución*" no puede ser sujeta a control efectivo por parte de los ciudadanos investigados precisamente por no contar legal ni oportunamente con información alguna de que son sujetos a las acciones de inteligencia para la seguridad interior, espionaje que dejará a las personas, incluyendo líderes de opinión y a personas de bien, en la indefensión ante cualquier injusticia o abuso ordenado o ejecutado por las autoridades en esa materia.

72.43.

(f) Aunado a lo anterior, aducen que si bien el artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior dispone como aparente garantía el que al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por dicha ley podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información, ello, además de no brindar controles efectivos, deja de disponer lo mismo para el caso de las acciones de procesamiento, diseminación y explotación de información, en las cuales también podría utilizar métodos no lícitos o inconstitucionales.

72.44.

(g) Se aduce que la definición de la ley incluida en la fracción VII del artículo 4 de la ley impugnada, resulta inconstitucional en tanto no es conforme con las garantías de legalidad y de seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 de la Constitución, ya que, autoriza a las Fuerzas Federales y a las Fuerzas Militares que realicen tareas de inteligencia para la seguridad interior, a realizar acciones de diseminación y explotación de información supuestamente para la toma de decisiones en esa materia; ello sin tomar en consideración dichos vocablos.

72.45.

(h) Manifiestan que si las autoridades que recolectan y procesan información en materia de seguridad interior diseminaran, dicha información por distintos lugares, es claro que afectará la vida privada, la moral o los derechos de terceros; además que de dicha información es sólo entre autoridades, por lo que no podrá el afectado ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición previo a su diseminación.

72.46.

(i) Refieren que la posible dispersión, diáspora o propagación que, de acuerdo al diccionario son sinónimos del término "*diseminación*" relativo a esa información supuestamente reservada por ley en su artículo 9, vulnera asimismo el derecho a la privacidad y hace

- nugatorio el derecho a la protección de los datos personales, en detrimento de la garantía reconocida a toda persona en el artículo 16, párrafo segundo, de la Constitución.
- 72.47. (j) Por otra parte, manifiestan que los vocablos "*diseminación*" y "*explotación*" que incluye la definición de ley no pueden ser elementos del concepto de "*inteligencia para la seguridad interior*", si se tiene en cuenta que se trata de términos extraños o ajenos a la propia ley, pues no se relacionan con ninguna parte de la misma.
- 72.48. (k) Sostienen que como puede observarse, de una simple lectura de lo definido por el diccionario en comento, el vocablo "*explotación*" también presenta diversas interpretaciones, e inclusive sinónimos que, de aplicarlos el o los operadores jurídicos, al realizar tareas de inteligencia para la seguridad interior, podrían incluir cualquiera de esas acciones que se equiparan a "*explotación*". Lo cual se complica porque la información que se explota supuestamente es para la toma de decisiones en esa materia, y sin posibilidad de interacción de la persona investigada y cuya información se explota, de tal forma que desde un inicio quedaría en indefensión.
- 72.49. (l) Por otra parte, se aduce que si bien en el artículo 30, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior, dispone una supuesta garantía consistente en que "*toda obtención de información de inteligencia se realizara con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*", lo que evidentemente implicaría cumplir lo previsto en el artículo 16 constitucional en materia de intervención de comunicaciones privadas, mediante la respectiva petición fundada y motivada, así como el correspondiente registro; la sola existencia de garantías no implica que se respete el derecho subyacente en cada caso, pues bien puede acontecer que la autoridad que solicite la autorización judicial respectiva, a la postre, no obtenga el Vo.Bo. judicial, o que obtenga dicha información sin haberla solicitado, ese hecho irregular es propiciado por el principio de reserva de la información del que habla el diverso artículo 9 de la ley.
- 72.50. (m) Refieren que algo similar puede ocurrir, de facto en el caso de la correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas, la cual, según la Constitución está libre de todo registro y su violación será penada por la ley, pero si las Fuerzas Federales o las Fuerzas Armadas tuvieren urgencia de actuar, o cualquier razón aparentemente válida para obtener dicha información ante la posibilidad de que se pierda la ocasión de obtenerla, no hay forma de control alguna que sea a la vez eficaz para impedir la acción realizada, previamente a su realización, máxime si, como se ha aducido, toda la información en esa materia es reservada, aun la obtenida irregularmente, pues a fin de cuentas, información es información.
- 72.51. (n) Sostienen que lo anterior lleva a considerar que, aun cuando el primer párrafo del artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior dispone también la presunta garantía consistente en que al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por dicha ley podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información, ha de decirse que contiene una norma deficientemente regulada, pues, la norma impugnada, exclusivamente debió disponer que las tareas de inteligencia se realicen mediante el uso de cualquier método constitucional, que en el caso de intervención de comunicaciones es el único lícito, aunque no comporta la violación de correspondencia tradicional, ni lo sería respecto de la correspondencia por vía electrónica.
- 72.52. (ñ) Aunado a lo anterior, sostienen que el párrafo final del artículo 16 constitucional, también establece la garantía de que en tiempo de paz, ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño ni imponer prestación alguna; de ahí que si, como parte de las acciones derivadas de una declaratoria de protección a la seguridad interior en su origen lícita, se impusiera al particular la prestación de proporcionarle al ejército diversa información existente en una casa, tal hecho sería ilícito por inconstitucional, aun cuando no se le obligara a dar alojamiento o alimentos, ya no digamos si esa información es o no calificada como amenaza a la seguridad interior, pues por lo pronto la obtención de datos personales sin la voluntad de su titular ya estaría consumada en vulneración también al segundo párrafo del artículo 16.
- 72.53. (o) Consideran que sólo deberían aceptarse métodos de recolección de información que sean y parezcan constitucionales, en razón de la trascendencia de las acciones y los

- derechos en juego, así como de la naturaleza de los operadores jurídicos más decantados por la literalidad, que ello incluye considerar que el legislador debió prever, inclusive en el artículo 14 de la ley impugnada, que toda declaratoria de protección a la seguridad interior, al autorizar las acciones de inteligencia necesarias al objeto pretendido con su emisión, debería señalar los límites a las acciones de seguridad interior que se llevaran a cabo para la recolección de información, y que sean exclusivamente de las que se consideran válidas desde el punto de vista constitucional, de manera que cualquier información que no tenga relación alguna con posibles amenazas a la seguridad interior no sea obtenida, a efecto de que el personal de las Fuerzas Armadas, las Fuerzas Federales y demás coordinados que participen en esas acciones respeten realmente el núcleo esencial de los derechos, de por sí ya restringidos por el artículo 16 constitucional, aunque dicho precepto supremo también impone límites a la arbitrariedad, los cuales, una vez rebasados o incumplidos, no hay licitud.
- 72.54. (p) Estiman que el artículo 30, párrafo segundo, de la Ley de Seguridad Interior al sostener: "... Al realizar tareas de inteligencia, las autoridades facultadas por la ley podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información", resulta inconstitucional, por deficiencia regulativa, pues no existe tal garantía en el caso de las acciones de procesamiento, diseminación y explotación, al dejar de establecer dichos límites al caso de la información en materia de seguridad interior.
- 72.55. (q) Finalmente, sostienen que la fracción X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, es marcadamente inconstitucional e inconvencional, al señalar como elementos de la definición de ley, en cuanto al concepto "*uso legítimo de la fuerza*", que el personal de las Fuerzas Federales y, en su caso, las Fuerzas Armadas, pueda controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución, sin distinción de los casos en que dichos actos sean de resistencia pacífica o no violenta de aquellos que sí lo sean.
- 72.56. (r) Por otra parte, señalan que aunque en ese tipo de acciones reviste especial importancia el uso legítimo de la fuerza, uno de los problemas de tal definición es que no existe en México una ley general del uso adecuado de la fuerza para ese tipo de acciones, ni puede ser legítimo, racional o proporcional su uso, cuando se trata de usar técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos, sobre todo al controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia civil pacífica.
- 72.57. (s) En ese sentido, se considera que se tiene el problema de imprevisión de la ley, pues la fracción X del artículo 4 impugnado carece de elementos definitorios para entender y distinguir de que habla el emisor de la norma y cual significado le ha de atribuir el promulgador y, sobre todo, su aplicador a los términos técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos y a los verbos controlar, repeler o neutralizar, inmersos en tal definición de ley.
- 72.58. (t) De ahí que, se aduce que si la ley alude llanamente al uso de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Armadas y Federales, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, pero no precisan, siquiera genéricamente, cuáles son esas técnicas, tácticas o métodos, ni garantizan el uso de armamento no letal, sin que se sepa, al menos, si existen o no protocolos a seguir, o su tenor, y tampoco aclara o distingue si por "actos de resistencia" se refiere a los que se realizan con violencia o a los que se realizan en forma pacífica o no violenta.
- 72.59. (u) De esta manera, se concluye que el contenido normativo o la definición de ley contenida en la fracción X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior es marcadamente inconstitucional, al contravenir las garantías de legalidad y seguridad jurídica en transgresión a los artículos 14 y 16 constitucionales, inclusive ante la falta de certeza de lo que debe entenderse por tales acciones.
- 72.60. (v) Más aún, porque, en ese punto, la ley impugnada no obliga a las Fuerzas Federales o Armadas a observar código de ética alguno, no obstante que ello es indispensable, pues una de las acciones de inteligencia a realizar en materia de información y en materia de seguridad interior es su diseminación y explotación, pero recuérdese que si obraren datos personales cuyo titular no lo ha autorizado o información obtenida que no representa amenaza alguna a la seguridad interior, ello se traduce en abuso de poder, sobre todo si, aunado a ello, pudiera manipularse, alterarse o utilizarse fuera de contexto tal información, al diseminarla o explotarla.

- 72.61. (w) Refieren que si bien, por otra parte, el segundo párrafo del artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, escuetamente dispone que "*siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a las disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho.*", la eficacia de esa disposición se limita a los integrantes de las instituciones policiales que siguen instrucciones derivadas de determinadas disposiciones normativas y administrativas, pero no aplicaría expresamente al actuar de las autoridades militares en asuntos de seguridad interior.
- 72.62. (x) Es así que, el hecho de utilizar indiscriminadamente, como posible definición legal, el uso de los métodos, técnicas, tácticas o armamentos (sin especificar cuáles serían éstos) inclusive en protestas pacíficas o en asambleas o reuniones públicas (por ejemplo, contra el gasolinazo) que son lícitas y llevadas a cabo para presentar una petición, las cuales no pueden considerarse ilegales, ni coartarse ni disolverse, en términos de lo previsto en el artículo 9o. constitucional, se traduciría, no obstante en el uso de una fuerza estatal al controlar, repeler y neutralizar discrecionalmente las manifestaciones populares (incluso empleando armamento letal o técnicas y tácticas o métodos fascistoides que, de ninguna manera, son legítimos).
- 72.63. (y) Cobertura que, –aducen–, en fraude de ley, a las Fuerzas Armadas y Fuerzas Federales, les permitiría eludir el espíritu de la norma, precisamente al hacer uso de la fuerza al amparo de la letra "legal", pero inconstitucional, cuestión que es inadmisibles y sumamente riesgosa para la gobernabilidad democrática.
- 72.64. (z) Sostienen que si el acto de resistencia civil deriva y es provocado en realidad por el uso ilegítimo y abusivo de la fuerza militar o policial, y es, por ende, oposición justificada a ésta, por haberse utilizado frente a manifestantes que primigeniamente realizaban una protesta pacífica en términos constitucionales, es evidente que la causa de la causa sería causa de lo causado, y eso no validaría el uso por las Fuerzas Federales y Armadas de dichas técnicas, tácticas o armamentos para controlar, repeler o neutralizar; pero en razón de que dichas fuerzas determinarían, sin sujeción a parámetros o protocolos plenamente definidos en la Ley de Seguridad Interior, qué conducta asumir en casos de supuesta o real amenaza a la seguridad interior, al final los ciudadanos quedarían indefensos frente al uso arbitrario del poder militar o policial federal autorizado únicamente por el presidente de la República, pero no así por los demás Poderes de la Unión.
- 72.65. (aa) Aducen que si tales acciones se despliegan mediante el empleo de técnicas, tácticas o métodos y armamentos frente a protestas o manifestaciones pacíficas de ciudadanos, pretextando repeler, controlar o neutralizar actos de resistencia y supuestas amenazas a la seguridad interior, el uso de la fuerza no garantizaría legitimidad alguna, por la sencilla razón de que no sería racional ni proporcional; más bien, sería un mecanismo creado para reprimir el ejercicio de los derechos humanos de libertad de expresión, derecho de reunión y asociación, tránsito o residencia, sobre todo cuando opositores al régimen combatan alguna injusticia provocada por autoridades constituidas.
- 72.66. (bb) Por lo tanto, se manifiesta que ante la amplitud de la definición legal que tendría el impugnado concepto de "*Uso legítimo de la fuerza*", se debe considerar que ese entendimiento de los emisores de la ley vulnera los artículos 1o., 7o., 9o. y 11 de la Constitución Federal.
- 72.67. (cc) Asimismo, refieren que tampoco es válido que las Fuerzas Armadas o las Fuerzas Federales realicen acciones de aparente uso legítimo de la fuerza, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución, a partir de provocar mediante agresiones con diversas técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos a quienes llevan a cabo legítimos movimientos de resistencia pacífica, pues su utilización no sería racional ni proporcional, aun cuando en tales circunstancias los manifestantes respondieran a la provocación, pues también existe la garantía de legítima defensa que autoriza a las personas a repeler cualquier agresión actual, real, directa y sin derecho de parte de terceros o de autoridades.
- 72.68. (dd) De ahí que la definición de ley sea deficiente y no tiene razón de ser, en tanto no distinga el empleo del uso legítimo de la fuerza cuando quienes realizan actos de resistencia lo hacen de manera pacífica frente a los que lo hagan violentamente y sin derecho.

- 72.69. (ee) De manera adicional, concluyen que la forma en que el legislador entiende en la ley impugnada lo referente al "uso legítimo de la fuerza" es inconvenional y contraviene lo establecido en los artículos 15 y 16 del Pacto de San José.
- 72.70. (ff) En ese contexto, —aducen— que la regla general de la libertad de reunión y asociación, si bien admite restricciones que sean "necesarias" en una sociedad democrática, ello no acontece en el caso de una ley de seguridad interior que supuestamente asume el respeto pleno a los derechos fundamentales, pues en interés de la seguridad nacional, el derecho a la resistencia pacífica de protesta contra un acto de autoridad no es motivo alguno para restringir tales derechos ni el ejercicio de la libertad de expresión, dado que está reconocido el derecho de reunión pacífica y sin armas.
- 72.71. (gg) Manifiestan que incluso el artículo 9o. de la Constitución, al disponer que ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar, a contrario sensu, implica que las reuniones no armadas y las que se realizan de manera pacífica, aun cuando sean actos de resistencia civil, no pueden estimarse ilegales ni pueden ser disueltas cuando tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad. Incluso si hubiere injurias, ello no motivaría el uso de la fuerza, pues las autoridades están expuestas a un grado mayor de escrutinio público, y disponen de medios legales de defensa en caso de que ello les afecte su honor y privacidad.
- 72.72. Séptimo concepto de invalidez. Inteligencia para la seguridad interior.
- 72.73. (a) Consideran que los artículos 5, 11 y 12 de la ley impugnada vulneran lo previsto por los artículos 16, primer párrafo, 29, 49, 119, primer párrafo y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 72.74. (b) Sostienen que resultan inconstitucionales los preceptos impugnados, pues por una parte confieren únicamente al Ejecutivo la facultad de aplicación de la ley, quien podrá ordenar la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, cuando se actualice alguna de las amenazas a la seguridad interior, que si bien contara con la participación de sus dependencias y de las Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas en coordinación con otros órdenes de gobierno; por otra parte, excluye de la aplicación de la ley a los Poderes Legislativo y Judicial, reduciendo la actividad del Congreso de la Unión, a través de su Comisión Bicameral en la materia, a la simple recepción de la notificación de la declaratoria emitida por el presidente de la República y a la recepción de un informe del secretario de Gobernación, pero sin mayor intervención en materia de seguridad interior.
- 72.75. (c) Precisan que el artículo 5 de la Ley de Seguridad Interior, no es conforme con las normas de los citados preceptos constitucionales en la medida que, desde un inicio, sus disposiciones cancelan el principio de división de poderes al conferir sólo al Ejecutivo Federal la facultad de aplicación de las disposiciones de dicha ley, sin observar para ello los parámetros previstos en el artículo 29 de la Constitución.
- 72.76. (d) Ello es así, aun cuando al facultar al Ejecutivo para aplicar la ley, su artículo 5, diga que esa atribución será a través de la secretaria de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, Fuerzas Federales y, en su caso, Fuerzas Armadas, y en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia, porque de todas formas resulta insuficiente por excluir a los Poderes Legislativo y Judicial de la aplicación referida.
- 72.77. (e) Sostienen que de manera similar, el artículo 11 de la misma ley que se impugna, deviene inconstitucional en la medida que también excluye a los otros dos poderes de la Federación "*por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas*" de manera previa o con posterioridad a la emisión por el Ejecutivo Federal de la declaratoria de protección a la seguridad interior, y respecto de la orden del presidente de la República de intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, cuando se actualice alguna de las amenazas a la seguridad interior.
- 72.78. (f) En efecto, manifiestan que por una parte, el emisor de la norma impugnada omitió prever el deber del presidente de la República de pedir autorización del Congreso o de autoridad judicial alguna previo a emitir o publicar el Acuerdo de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior; situación que, desde su perspectiva, es violatoria inclusive

- del artículo 119, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que dispone:
- 72.79. *"Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida."*
- 72.80. (g) Consideran que como se advierte nítidamente de su contenido, el precepto transcrito establece que los Poderes de la Unión, y no únicamente el Ejecutivo, prestaran igual protección a las entidades federativas, en caso de sublevación o trastorno interior, que son precisamente la materia de seguridad interior.
- 72.81. (h) En ese contexto se aduce que según la ley controvertida, la actuación del Poder Legislativo Federal se limita, en términos del artículo 12 de la Ley de Seguridad Interior, a la recepción de la notificación de la declaratoria referida, de parte de su Comisión Bicameral de Seguridad Interior, integrada únicamente por tres senadores y tres diputados, así como a la recepción de un informe de las acciones realizadas que le envíe el secretario de Gobernación, conforme al artículo 33, aun cuando el legislador diga que lo informado es *"sin perjuicio de las facultades de control previstas en la Ley de Seguridad Nacional"*, pues, como se dispone asimismo en el primer párrafo del también impugnado artículo 11 de la misma ley, en las acciones relativas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior, que corresponde realizar a *"las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno"*, ninguna intervención relevante o de control efectivo tienen los Poderes de la Federación distintos al Ejecutivo.
- 72.82. (i) Manifiestan que en el caso del Poder Judicial de la Federación, este también es excluido por completo de la toma de decisiones relevantes del Ejecutivo, en la medida que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no interviene en momento alguno, ni revisa oficiosamente las decisiones del presidente de la República en materia de seguridad interior, para determinar su constitucionalidad o no, como si acontece, en contraste, en el caso del artículo 29 de la Ley Suprema de la Unión, es decir, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronuncia sobre la validez o invalidez de las medidas adoptadas por el Ejecutivo Federal, a pesar de que, diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Interior, son marcadamente opuestas a los derechos fundamentales de los mexicanos; tales como: la privacidad, la libre expresión, asociación, reunión, petición, tránsito y residencia, etcétera, comportando materialmente una restricción o suspensión de derechos humanos no declarada, y más aún pueden serlo las decisiones administrativas que en esas normas pretenden fundarse.
- 72.83. (j) En ese sentido, se manifiesta que la inconstitucionalidad del marco normativo derivado de la expedición y aparente aplicabilidad de la ley radica en que, no son los Poderes de la Unión los que dicen acudir y cómo en auxilio y protección de las entidades federativas en cada caso de sublevación o trastorno interior, ni participan en la definición de en qué puede consistir o no ese auxilio, vulnerando así el mandato previsto en el primer párrafo del artículo 119 constitucional.
- 72.84. (k) Precisan que del numeral 119 constitucional, claramente se desprende:
  - Que son los Poderes de la Unión y no únicamente el Ejecutivo Federal quienes tienen el deber de proteger a las entidades federativas en caso de sublevación o trastorno interior, y
  - Que esa protección se prestara siempre que sean excitados, o por la Legislatura Local, o por el gobernador, si la Legislatura no estuviere reunida.
- 72.85. (l) De ahí que, manifiestan que aun cuando el artículo 5 de la Ley de Seguridad Interior dispone que su aplicación corresponde al Ejecutivo Federal, a través de la secretaria de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, Fuerzas Federales y, en su caso, Fuerzas Armadas, esa redacción deviene insuficiente, porque el órgano emisor y promulgador de la norma omite darle a los Poderes Legislativo y Judicial una facultad similar de aplicación e interpretación de la ley. Aunado a lo cual, se advierte asimismo que, el artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior, al disponer que el presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de los Poderes Locales competentes, vulnera el federalismo previsto como principio de en los artículos 40 y 41 párrafo primero de la Ley Suprema de la Unión.

- 72.86. (m) Lo anterior lo estiman de esa manera, puesto que, de una simple lectura del primer párrafo del artículo 119 constitucional, se advierte que en cada caso de sublevación o trastorno interior, la protección federal se prestara "siempre que sean excitados" los Poderes de la Unión por la Legislatura Local, o por el gobernador, si aquélla no estuviere reunida, pero no se faculta constitucionalmente al presidente de la República a ordenar la implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, mediante la emisión de la referida declaratoria al suponer o existir amenazas a la seguridad interior, sino sólo a petición debidamente motivada de la autoridad local competente, pues es de esa manera que puede verificarse si tales amenazas al orden interior comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla.
- 72.87. (n) De otra forma, aducen que el Ejecutivo al hacerlo "por sí" y sin contar siquiera con el consenso de los otros Poderes de la Federación, podría incurrir en abuso de poder, al adoptar la práctica de ordenar a la Federación (léase, Fuerzas Armadas y Fuerzas Federales) de intervenir incluso donde no se requiera de acuerdo a las capacidades estatales. Sin que sea óbice a lo anterior mencionado, el que la fracción VI del artículo 89 autorice al presidente de la República a disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, para implementar acciones de seguridad interior, pues atendiendo al principio de interpretación sistemática y teleológica de las reglas de derecho, las normas que lo facultan no existen ni se aplican aisladamente en el ordenamiento constitucional, sino conjuntamente con las demás atinentes del ordenamiento jurídico; por ende, su aplicabilidad tiene presupuestos, condiciones y requisitos que deben configurarse y cumplirse, incluso a nivel normativo, sin soslayar tal situación el emisor de las normas generales, como acontece en el caso de los artículos 11 y 12 de la Ley de Seguridad Interior que son materia de controversia, dado que, la interpretación constitucional requiere un escrutinio mucho más intenso cuando están en juego derechos fundamentales, como pueden ser: la vida, la integridad física, la libertad, la privacidad, y las demás libertades, así como la seguridad pública que también reconoce el orden jurídico nacional en el artículo 21 constitucional bajo esos principios.
- 72.88. (ñ) De lo aducido es, entonces, de concluir que dichos preceptos legales, no son conformes con lo establecido en el primer párrafo del artículo 119 constitucional, pues si dicho precepto supremo impone a los Poderes de la Unión el deber de prestar protección a las entidades federativas que, teniendo algún conflicto de la gravedad de una sublevación o trastorno interior, lo soliciten a los susodichos Poderes Federales, es inconcuso que la ley que desarrolle esa norma constitucional debe prever mecanismos y disposiciones que permitan su aplicación también por cada uno de los Poderes Federales, a fin de que puedan cumplir dicha obligación.
- 72.89. (o) Con lo cual, los artículos 5, 11 y 12 de la Ley de Seguridad Interior tampoco guardan congruencia con el artículo 49 constitucional que señala que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en la medida que, exclusivamente, asignan al Ejecutivo la función de aplicar la Ley de Seguridad Interior, y de ordenar declaratorias de protección a la seguridad interior, con miras a la protección que deben prestar a las entidades federativas en caso de trastorno interior o de sublevación.
- 72.90. (p) Es así, que el legislador federal, subvierte el mandato del Constituyente que ordenó que sean los tres poderes los que presten la protección que les sea solicitada por los Estados o por la Ciudad de México en esas situaciones excepcionales, lo que debería reflejarse incluso en la función de los tres poderes, de aplicar sus disposiciones, evidentemente, en el marco de sus respectivas competencias.
- 72.91. **Octavo concepto de invalidez. Movilizaciones de protesta.**
- 72.92. (a) Sostienen que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, resulta violatorio de los artículos 1o., 7o., 9o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 29, párrafo segundo, 35, fracción III, 41, bases I, párrafo segundo y III, apartado C, primer párrafo, 99, 133 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en rela-

- ción con los artículos 1, 2, 16.1, 27, segundo párrafo y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 72.93. (b) Manifiestan que el contenido del precepto impugnado, a contrario sensu, o de manera implícita, pueden considerarse como amenazas a la seguridad interior, –y ser materia de declaratoria de protección a la seguridad interior–, tanto las movilizaciones de protesta social como las que tengan un motivo político-electoral, si no se realizan de conformidad con la Constitución, lo cual es un contrasentido, pues las manifestaciones referidas son expresión de las libertades y derechos de reunión y asociación que la propia Constitución reconoce a toda persona y organización de objeto lícito.
- 72.94. (c) Aseguran que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior vulnera los derechos de reunión, asociación en materia político-electoral, libre expresión y libre tránsito, así como las garantías de legalidad, seguridad jurídica, competencia, fundamentación, motivación, y los principios rectores de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales, así como los preceptos supremos invocados con antelación; ello, porque de su redacción, es inminente que algún operador jurídico puede entender, contrario sensu, el ejercicio de esos derechos fundamentales como amenazas a la seguridad interior, y estimar, por ende, que tanto las movilizaciones de protesta social como las que tengan un motivo político-electoral y que no se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueden ser materia de declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 72.95. (d) Así manifiestan que de esta forma, rebuscada pero posible, las Fuerzas Armadas y Fuerzas Federales, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno (antes, durante y después de efectuarse las movilizaciones ciudadanas o partidistas) podrían en acciones para la seguridad interior: identificar, prevenir, atender, reducir y contener cualquier cosa que estimen como riesgos y amenazas a la seguridad interior; recolectar, procesar, diseminar y explotar información supuestamente en esa materia (es decir, espiar), y utilizar técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución (es decir, reprimir), aun si esa resistencia fuere pacífica o no violenta, con tal que el presidente de la República, teniendo o no animadversión hacia los manifestantes interprete esos eventos –incluso, desde su convocatoria, realización o en momento diverso– como realizados de manera no conforme con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, descalificarlos como amenaza a la seguridad interior, asunto que, –legal, pero inconstitucionalmente–, podría incluir en la declaratoria respectiva.
- 72.96. (e) Refieren que ello, evidentemente deviene peligroso y una restricción inadmisibles en una sociedad democrática que, en realidad, se erige en un riesgo y amenaza inminente al ejercicio de las libertades de los ciudadanos y demás mexicanos, limitantes que no armonizan con el deber de protección y garantía de los derechos fundamentales, sino precisamente con lo opuesto: su vulneración anunciada en ley.
- 72.97. (f) Aseguran que lo absurdo es que, por una parte, las movilizaciones de protesta social y las que tengan algún motivo político-electoral, siendo derechos fundamentales se puedan llegar a considerar como amenazas a la seguridad interior, siendo que no están contemplados como tales en el artículo 4, fracción II, de la Ley de Seguridad Interior, ni en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, precepto al que remite, así como tampoco se vulneran los principios en esa materia a que se refiere el artículo 3 de la Ley de Seguridad Interior y 4 de la Ley de Seguridad Interior (sic).
- 72.98. (g) Además que tampoco dice el artículo 8 impugnado, en qué casos concretos y determinados podría una movilización de esa índole ser estimada como amenaza a dicha seguridad interna, de modo que ameritase la aplicación de la ley mediante la referida declaratoria y sus acciones resultantes.
- 72.99. (h) De esa manera, se aduce que si la ley no dice que situaciones, presumiblemente son contrarias a la Constitución en que incurran los integrantes de las movilizaciones de protesta social y/o con motivo político-electoral pueden considerarse amenazas a la seguridad interior y activar, por ende, los dispositivos legales referidos, es claro que con

- ello se violenta el principio de seguridad jurídica, así como de los principios de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad electoral, pues se pretendería privar del ejercicio de las libertades fundamentales, o incluso causar molestias a los manifestantes, que concurren en el caso del derecho a la movilización popular en actos por la democracia social o electoral y política.
- 72.100. (i) Sostienen que como es sabido, las movilizaciones de inconformidad popular, así como las de carácter político-electoral, son derechos reconocidos a toda persona en el artículo 9o. de la Carta Magna, cuyo contenido esencial comporta ejercer tanto las libertades de asociación y reunión, como la legítima expresión de sus inconformidades y ofertas políticas o electorales que, a su vez, permite el artículo 7o. constitucional poder realizar sin censura previa y sin cortapisa alguna, como es propio de una sociedad democrática.
- 72.101. (j) Por otra parte, es autoevidente que las movilizaciones con un motivo político-electoral están permitidas a todos los ciudadanos, candidatos y partidos políticos en términos de los artículos 35, fracción II y 41 de la Constitución, así como el 16, numeral 1 y 23, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 72.102. (k) De ahí que, sostienen que en todo caso, si hubiere alguna vulneración con motivo o en ocasión de alguna movilización, a los derechos de terceros, a las normas electorales, o bien alguna transgresión del orden público o se cometiere algún delito, ello sería asunto de las autoridades de seguridad pública, o de la competencia del Ministerio Público y las autoridades judiciales, o bien, de las autoridades y tribunales electorales, en términos de los artículos 20, 21 o 99 de la Ley Suprema de la Unión, pero no tiene que ser un tema de pronunciamiento del presidente de la República al expedir declaratoria alguna, ni tampoco de acciones de las Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior.
- 72.103. (l) De tal manera –refieren– que de intervenir la autoridad militar en esos asuntos civiles se violentarían los artículos 13, 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 17 párrafo segundo y 133 constitucionales, además de los mencionados con antelación, por razones de incompetencia e indebida motivación y fundamentación de actos de autoridad.
- 72.104. (m) En ese sentido considera que la invalidez radica por una parte, en que ni el presidente de la República que emite la declaratoria referida, ni las Fuerzas Armadas y Fuerzas Federales que la ejecutan, así como tampoco las demás autoridades federales que participan en la realización de acciones para la seguridad interior pueden ser autoridades competentes para determinar cuándo una movilización de protesta o político-electoral es conforme o no con la Constitución, ni para decidir las consecuencias jurídicas que podría traer aparejada la realización no autorizada de mítines post-electorales o de campaña electoral, o actos de resistencia civil pacífica para rechazar alguna política pública, o los que se convocan, por ejemplo, para pedir la renuncia o revocación de mandato de algún funcionario, o para demandar el cumplimiento de promesas electorales, aun cuando en dichas movilizaciones se profirieren injurias o amenazas contra servidores públicos u otras personas, pues en todo caso serían las autoridades y Tribunales Electorales quienes deben conocer y resolver el procedimiento especial sancionador electoral incoado al efecto, o los Jueces civiles, nunca los militares.
- 72.105. (n) Además, aducen que ninguno de los actos señalados en el párrafo que antecede configura algún supuesto de amenazas a la seguridad interior, en términos del artículo 3 de la Ley de Seguridad Interior ni de los artículos 4 o 5 de la Ley de Seguridad Nacional, y no tiene sentido que el legislador haya establecido que si algún evento se realiza conforme con la Constitución no es materia de seguridad interior, pues ello dejaría en manos de los aplicadores de la ley, violando la garantía de competencia, la determinación de si considera o no como amenazas a la seguridad interior, activar las consecuencias de tales situaciones, como sería la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior que ninguna amenaza sufre, y que, por el mero hecho de incurrir en cualesquier infracción a la Carta Magna, aun cuando no encuadren en los supuestos que las leyes señalan taxativamente como amenazas a la seguridad interior o a la seguridad nacional.

- 72.106. (o) Refieren que la consecuencia de una decisión desestimatoria o validatoria de la norma impugnada sería marcializar o excluir de la competencia de los Jueces de amparo, de los electorales y de las demás autoridades civiles, administrativas o jurisdiccionales competentes, el conocimiento, investigación y resolución de cualesquier conducta su-puestamente irregular realizada a través de movilizaciones de protesta social o con mo-tivos político-electorales, cuando el presidente de la República estime que éstas no se realizaron o que no se realizarán conforme con la Constitución, o en tanto las Fuerzas Armadas y/o Federales realicen acciones tendentes a verificar, –previamente o en forma posterior a una declaratoria de protección a la seguridad interior–, si, respecto de esos eventos públicos, se cumple o no, la pretendida regularidad constitucional, en caso de estimar a dichas movilizaciones como amenazas a la seguridad interior, y aun cuan-do las leyes de seguridad interior y de seguridad nacional no las prevean expresamente como tales.
- 72.107. (p) Incluso, consideran que podría ser opuesto al principio de imparcialidad, reconocido en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, el hecho de posibilitar que el presidente de la República use de los recursos públicos que, puestos a su disposición, se erogan al disponer de las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas para influir, me-diante la declaratoria de protección y consecuentes acciones en materia de seguridad interior, tales como la inteligencia y el uso aparentemente legítimo de la fuerza, para in-fluir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos y candidatos. Lo cual es inadmisibles en una sociedad democrática.
- 72.108. (p) Refieren que la regulación impugnada no debería confundir la manera legítima en que las personas realizan protestas o ejercen derechos de expresión, tránsito, residen-cia, reunión, asociación, petición o participación política en los asuntos públicos, y una LSI no debe ser pretexto para coartar o inhibir libertades bajo interpretaciones diversas de las Fuerzas Armadas y Federales, como podría acontecer respecto de las disposicio-nes del proyecto en análisis.
- 72.109. (q) En ese sentido, consideran que sería importante señalar expresamente que, bajo ninguna circunstancia puedan ser consideradas como amenazas a la seguridad interior las movilizaciones de protesta social o aquellas que tengan un motivo político-electoral, ni serán materia de declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 72.110. **Noveno concepto de invalidez. Régimen de opacidad de la información.**
- 72.111. (a) Se considera que los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, resultan violato-rios de los artículos 1o., 6o., 14, párrafo segundo, 16, primer y segundo párrafos, 17, pá-rrafo segundo, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1, 2, 13, numeral 1 y 14, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 72.112. (b) Lo anterior, en tanto que el órgano emisor y promulgador de la norma pretenden configurar un régimen de opacidad de la información mediante acciones de inteligencia para la seguridad interior, las derivadas del uso "*legítimo*" de la fuerza y aún aquella que, en materia de seguridad interior, están obligadas a proporcionar las autoridades fede-rales y los órganos autónomos que les requieran las autoridades que intervengan en términos de la Ley de Seguridad Interior, sin que al efecto se establezcan límites de temporalidad o de contenido, excepciones, ni las razones específicas de su obtención caso por caso, aunado a la ausencia de garantías de respeto y protección de los datos personales de aquellos mexicanos y ciudadanos cuya información en realidad no tenga ese carácter.
- 72.113. (c) En efecto, manifiestan que los artículos impugnados, al disponer la reserva de la información y al considerar "de seguridad nacional" la que se genere al aplicar la ley, o bien, al requerirla de las autoridades federales y de los órganos autónomos por parte de las autoridades que intervienen en los términos de la misma ley, vulnera los preceptos constitucionales y convencionales invocados, así como los principios de temporalidad y máxima transparencia, las garantías de legalidad y seguridad jurídica, fundamentación

- y motivación, toda vez que, del contenido de dichas normas legales, entre otros se desprende:
- 72.114. i. El diseño normativo de un régimen de opacidad de la información generada mediante acciones de inteligencia para la seguridad interior, o derivadas de lo que el propio emisor y promulgador de la norma entienden por el uso legítimo de la fuerza, o requerida a otras autoridades federales y de órganos autónomos
- 72.115. ii. La inexistencia de límites temporales o de contenido a la información en materia de seguridad interior
- 72.116. iii. La imprecisión de dar razones específicas de su obtención caso por caso cuando es requerida; y,
- 72.117. iv. La ausencia de garantías de respeto y protección de los datos personales de aquellos mexicanos y ciudadanos cuya información en realidad no tenga ese carácter.
- 72.118. (d) En efecto, consideran que al clasificar como información "de seguridad nacional" y, por ende, reservada, toda aquella información generada con motivo de la aplicación de la ley, el emisor de la norma, en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, dispone un régimen de total opacidad al manejo de la información referida, pues aun cuando diga el precepto que, por ende es "reservada", y que ello es "*en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables*", pretende situar su naturaleza jurídica entre los casos de excepción que prevé la fracción I del apartado A, cuarto párrafo del artículo 6o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 72.119. (e) En efecto, manifiestan que el precepto constitucional señalado proclama, por una parte, como regla general, el hecho de que "*toda la información*" en posesión de las autoridades que relaciona y la de los partidos políticos o sindicatos, es pública y que, respecto de la interpretación del derecho de acceso a la información debe prevalecer el principio de máxima publicidad. Por otra parte, cita como excepción, la reserva de información "temporalmente" por razones de interés público y seguridad nacional.
- 72.120. (f) Sin embargo, tal opacidad, vinculada al hecho de considerar –según el artículo 9–, como de seguridad nacional toda la información generada mediante la aplicación de la LSI, no implica que toda aquella información que se obtenga de las acciones de inteligencia o de uso de la fuerza, o la requerida en materia de seguridad interior, sea necesariamente de esa naturaleza, pues bien puede acontecer que al aplicar la ley referida se obtenga información a la pretendida, y que no toda tenga relación con alguna amenaza a la seguridad interior de las identificadas en la declaratoria de protección a la seguridad interior y que motivara inicialmente las acciones de las que derive su obtención.
- 72.121. (g) Inclusive, consideran que puede acontecer que al requerir los operadores jurídicos, información "*en materia de seguridad interior*" a una autoridad federal u órgano autónomo, finalmente, al remitir la información supuestamente requerida, por error envíe otra que no sea materia de seguridad interior, y por ende no pueda ser de aquella que, en la lógica del legislador, es considerada como de seguridad nacional.
- 72.122. (h) De lo antes expuesto, se estaría en presencia de una inexistencia de límites de contenido respecto de dicha información, pues aun cuando, prima facie, la generada al aplicar la ley es generalmente materia de seguridad interior, en ocasiones no lo es y, por tanto, resulta irregular que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, parta siempre de la premisa de que "la información que se genere" con motivo de la aplicación de esa ley sea siempre considerada "de seguridad nacional", cuando no siempre tiene que ver con la de seguridad interior, que es por cierto información específicamente distinta, en tanto habrá casos en que determinada información se refiera por ejemplo a datos personales de ciudadanos, personas o mexicanos que nada tienen que ver con posibles amenazas a la seguridad interior, porque no intentan sublevarse, causar trastornos ni desestabilizar las instituciones del país o de las entidades federativas, sino que, simplemente dicha información puede surgir al realizarse alguna acción de inteligencia o, inclusive, en alguna incursión de las Fuerzas Armadas o Fuerzas Federales que obtuvo información diversa o adicional a la buscada.

- 72.123. (i) De esta forma, lo inconstitucional radicaría en el hecho de que, por ejemplo, no siendo materia de seguridad interior, y que, pudiendo ser, en ciertos casos, información relativa a datos personales cuya disposición sólo corresponde a su titular personalísimo, a final del día, esa información sea procesada, diseminada y hasta explotada, además de reservada para su auténtico titular, no obstante que, como regla general, deba ser confidencial y sólo disponible para su titular.
- 72.124. (j) De ahí que se considera que el artículo 9 y, en su caso, el 31 de la Ley de Seguridad Interior, al dejar de prever límites sobre el contenido de la información, de manera que, aún generada con motivo de la aplicación de la LSI, determinada información referente por ejemplo a datos personales no deba ser considerada como de seguridad nacional y, por ende, que no sea reservada, ni protegida en pro su titular, es inconstitucional, en la medida que la regulación de su recolección, procesamiento, diseminación y explotación, son causa de molestias ilegítimas y también infringe lo previsto, tanto en la fracción II del apartado A del cuarto párrafo del artículo 6o., como los párrafos primero y segundo del artículo 16, ambos preceptos de la Carta Magna.
- 72.125. (k) Lo anterior, porque, además de que la ley impugnada, en ninguno de sus artículos ordena a las autoridades que intervienen en su aplicación, el fundar y motivar sus actos, de cualquier forma, aunque se estableciera ese deber expresamente, no podrían motivar ni fundar como es que pueden disponer libremente de información obtenida irregularmente o por error, pero que no es necesariamente información sobre amenazas a la seguridad interior. De ahí otro motivo de invalidez, por el estado de indefensión y molestias o agravio que su aplicación mecánica puede producirles a las personas ajenas al objeto de la ley, y cuya información haya caído en manos de autoridades en materia de seguridad interior.
- 72.126. (l) En todo caso, la ley impugnada no contempla esos límites de contenido en la información generada en labores de inteligencia para la seguridad interior. Por ejemplo, si algún ciudadano sospecha que datos personales suyos obran indebidamente en archivos o bases de datos procesados tras alguna acción de inteligencia, quedaría en indefensión si se aducen razones de Estado para no permitirle combatir la ilegalidad del procedimiento de obtención y del manejo espurio de esa información, siendo el ajeno a cualquier asunto que pueda relacionarse con una amenaza a la seguridad interior.
- 72.127. (m) En esa tesitura, no podría el ciudadano ajeno a esas cuestiones, ejercer su derecho de acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición al procesamiento, diseminación y explotación de sus datos personales que indebidamente se encuentren en manos de autoridades que intervienen en asuntos de seguridad interior, sencillamente porque no es enterado ni notificado de ello, quedando en total indefensión.
- 72.128. (n) En ese mismo tenor, pero respecto de la inexistencia de límites a la temporalidad de la reserva de información considerada en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior como "de seguridad nacional" a aquella generada con motivo de su aplicación, precisamente el artículo 6o, párrafo cuarto, apartado A, fracción I, líneas arriba transcrito, aun cuando dispone que la información podrá ser reservada por razones de seguridad nacional en los términos que fijen las leyes, también refiere que dicha reserva será "*temporalmente*", es decir que, aún si las acciones para la seguridad interior dan como resultado información cuyo contenido sea considerado como de seguridad nacional, no por ello su reserva será permanente, sino que debe acotarse en el tiempo.
- 72.129. (ñ) No obstante, la redacción del impugnado artículo 9 de la LSI no permite inferir si la reserva que deriva del hecho de lo que el legislador estima como información de seguridad nacional, sea permanente o temporal y, en su caso, por cuanto tiempo se mantendría esa reserva respecto de la totalidad de la información generada en la aplicación luego, por ejemplo, de la emisión de cada declaratoria de protección a la seguridad interior, pues dicha opacidad no debe ser para siempre, no puede ser eterna.
- 72.130. (o) Sobre todo, cuando, además, tras cada cambio de Gobierno Federal, dicha información pasa de manera inexacta o con alteraciones a posesión de un nuevo gobierno o ti-

- tular del área de seguridad interior, si, incluso, desconocen los antecedentes de cada caso. Sin que la LSI regule, siquiera, en alguno de sus artículos ordinarios o transitorios lo relativo a la entrega-recepción de las respectivas bases de datos, cuestión que representa una deficiencia adicional a subsanar. De ahí que existe el riesgo de que dicha información no se transfiera en su integridad o se transfiera alterada, sin que existan en la ley previsiones que lo impidan; pues el hecho de que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior simplemente diga que la información referida es cosa de seguridad nacional, no garantiza ni la debida reserva ni la conclusión oportuna de la misma y su difusión posterior o puesta a disposición del público en términos de transparencia.
- 72.131. (p) Por lo cual, ha de estimarse deficientemente regulado el tema del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior y, por ende, se solicita de ese Tribunal Pleno declarar su invalidez por ese motivo, a efecto de que subsane, si fuere el caso.
- 72.132. (q) Finalmente, respecto del presente concepto de invalidez y por lo que hace a la imprecisión de dar razones específicas para la obtención de información, caso por caso, cuando es requerida, y habiendo tratado ya lo referente a la ausencia de garantías de respeto y protección de los datos personales de aquellos mexicanos y ciudadanos cuya información en realidad no tenga ese carácter, pero obre indebidamente en manos de las autoridades que intervienen en asuntos de seguridad interior, resulta también inconstitucional y contraventor del artículo 16 primer párrafo de la Constitución, el hecho de que el emisor de la norma controvertida haya dispuesto, en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, que:
- 72.133. *"En materia de seguridad interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente ley."*
- 72.134. (r) Precepto de cuya lectura fácilmente se desprende que las autoridades que intervienen en los términos de dicha ley, no dan razones específicas o para la obtención de información, caso por caso, cuando es requerida a las autoridades federales u órganos autónomos que poseen dicha información, requerimiento que no se puede considerar como acción de inteligencia para la seguridad interior, en tanto que para su obtención, no se precisan métodos o técnicas de investigación, sino que simplemente, con base en un deber de colaboración es requerida a las diversas autoridades federales u organismos autónomos.
- 72.135. (s) Sin embargo, cuestión distinta es que en todos los casos deba proceder el requerimiento de información en materia, prima facie, de seguridad interior, pues la transferencia de esa información al ser de terceros, es decir, de personas distintas a la autoridad que rinde el informe, debe, en apego a los principios de legalidad y confidencialidad reunir ciertos requisitos, como ser una información susceptible de ser remitida a otra autoridad por razones debidamente justificadas, esto supone, en mi concepto, la obligación del requirente de fundar y motivar el requerimiento de información, con el que probar que se trata de una información referente a seguridad interior, y concretamente a lo previsto en una declaratoria de protección a la seguridad interior y en una norma constitucional o legal atinente, y que no existe óbice para su entrega, como podría ser el caso de datos personales de personas sin relación con las investigaciones ordenadas en la declaratoria respectiva, o de información que circula por correo o telegrama, paquetería o mensajería en sobre cerrado o con alguna contraseña en el caso de mensajes o información transmitida vía electrónica, pues dicha correspondencia, en términos del artículo 16 constitucional visto en una interpretación progresiva, está libre de todo registro y su violación será penado por las leyes.
- 72.136. (t) Además, la norma del artículo 31 de la LSI, evidentemente, no sigue un principio de reciprocidad, pues no proporciona información alguna a las autoridades requeridas, respecto de aquello de lo que tiene conocimiento y que es necesario para el ejercicio de las atribuciones de las autoridades requeridas, pero eso en modo alguno comporta o supone justificación legal alguna para prescindir del principio constitucional que dispone

- que todo acto de autoridad debe ser debidamente fundado y motivado, sin que baste, a tales efectos, la cita de los artículos 9 y 31 impugnados.
- 72.137. (u) De otra forma, se estaría en un estado de cosas en el cual los actos de algunas autoridades no estarían sujetas a control ni al deber de respeto a las normas constitucionales, y si, para el caso de toda obtención de información de inteligencia se debe realizar con pleno respeto a los derechos humanos, lo cual implicaría el deber de observancia de su artículo 16, es claro que, por analogía y con mayor razón, en el caso que la información se pretenda obtener sin el uso de técnicas de espionaje, con empleo de la fuerza, o por métodos de investigación similares, se debe también fundar y motivar el requerimiento en cada caso.
- 72.138. (v) De ahí que, si el artículo 31 tampoco dispone ese deber de fundamentación y motivación, es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y debe invalidarse, porque además existe el problema de que ni dicho precepto y ningún otro de la LSI, ordenan a las autoridades federales u órganos autónomos notificar a la persona cuya información pretenden obtener las autoridades en materia de seguridad interior, para que libre y oportunamente determine si ejerce o no su derecho de protección de datos personales si estima que no es responsable o participe de amenaza alguna a la seguridad interior, o si se opone al tratamiento de sus datos consistente en la recolección, procesamiento, diseminación y explotación por las susodichas autoridades militares o policiales.
- 72.139. Décimo concepto de invalidez. Falta de un fin constitucionalmente válido.
- 72.140. (a) Consideran que la legislación en estudio no tiene un fin constitucionalmente válido, pues si bien entre las facultades del Ejecutivo Federal, tanto en la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende la de: *"expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes ... y; "preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación ..."*, es decir, otorga al presidente de la República facultades para actuar en cuestiones de seguridad nacional –interior o exterior–, éstas no deben de ser entendidas como cuestiones de seguridad pública, conceptos que son ajenos y diferentes por su propia naturaleza.
- 72.141. (b) Aducen que respecto del término seguridad pública, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 1/96, dispuso que esta se encuentra íntimamente relacionada con las cuestiones civiles de seguridad, es decir con el bien común que persigue la propia colectividad para lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública.
- 72.142. (c) En efecto, manifiestan que este Alto Tribunal ha sostenido que la seguridad pública es un servicio del Estado, resultado de las normas, políticas y acciones coherentes y articuladas, tendientes a garantizar o, en su caso, a restablecer el orden y la paz públicos, mediante los sistemas de prevención administrativa, de procuración e impartición de justicia, así como de readaptación social.
- 72.143. (d) Es, en consecuencia, la herramienta fundamental de la que se vale el Estado moderno para, en apego estricto a las atribuciones asignadas a los órganos responsables, evitar la comisión de ilícitos que dañen la convivencia ordenada y respetuosa, o bien sancionar a quienes los hayan realizado.
- 72.144. (e) Además, señalan que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aseveró que los fenómenos han llegado en ciertas ocasiones e instancias a desbordar a las fuerzas de seguridad pública. Si estas son incapaces de mantener la paz pública y el conflicto es de tal naturaleza que atenta contra los intereses de la nación, la operación de las Fuerzas Armadas se hace necesaria, así sea solamente como medida complementaria.
- 72.145. (f) Afirman que en la acción de inconstitucionalidad, se dejó abierta la posibilidad de que las autoridades civiles soliciten a la militar que corresponda la colaboración de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz, cuando la gravedad de la situación de emergencia lo

- exija, participando así en las acciones de protección civil. En todo caso, las Fuerzas Armadas deben actuar bajo la dirección de su mando natural.
- 72.146. (g) Señalan que en suma en la citada acción de inconstitucional se concluyó que la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad pública, lejos de violentar el Estado de derecho, tienden a consolidarlo.
- 72.147. (h) Por otra parte, afirman que el artículo 21, noveno párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga facultades constitucionales y obligaciones emanadas del propio Texto Constitucional, en favor de las instituciones de seguridad pública, comprendidas en su caso, por policías auxiliares, de investigación, especializadas, instituciones de prevención del delito o de sanción (ministerios públicos), entre otras.
- 72.148. (i) En tal sentido, consideran que el Ejército, Armada y Fuerza Área, no cuentan ni con los fundamentos –disciplinarios–, ni con las facultades constitucionales para poder actuar en cuestiones derivadas de la protección al derecho fundamental de seguridad en favor de los ciudadanos, por tanto, el otorgarles dichas funciones en un ordenamiento infraconstitucional, viola el contenido y fin en sí mismo del artículo 21 constitucional, ya que dicha facultad es exclusiva e imperativa para dichas instituciones (entiéndase de seguridad pública, local o federal) y no puede sustituirse o redirigirse en favor de otras instituciones del propio Estado, ya que se estaría dejando de cumplir un mandato que la propia Constitución Federal establece y de la cual la estructura orgánica del Estado Mexicano, se comprometió y obligo a cumplimentar.
- 72.149. (j) Asimismo, manifiestan que el décimo párrafo del artículo constitucional, establece el carácter que deben de tener las instituciones encargadas de la seguridad pública o interior, el cual es de naturaleza civil por disposición expresa; que en ese sentido, la norma impugnada al establecer que las Fuerzas Armadas, actúen en cuestiones de seguridad interior, tal como las define la ley en estudio, viola el contenido del párrafo constitucional citado, toda vez que no tienen potestades constitucionales para actuar en materia de seguridad pública, ni mucho menos para sustituir el actuar de las instituciones públicas, en consecuencia, se debe de generar la invalidez de la ley en análisis.
- 72.150. (k) Refieren que luego, atento al criterio jurisprudencial, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe atender al espíritu del Constituyente Permanente que se ve reflejado en las iniciativas, dictámenes y discusiones de las reformas y adiciones a los artículos 21, 73, fracción XXIX. M, 89, fracción VI, de la Norma Suprema, a efecto de ver el sentido acorde con la intención de su creador.
- 72.151. (l) En ese orden de ideas manifiesta que el fin que establece el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal, como facultad eminente exclusiva del presidente de la República, por lo que hace a la preservación de la seguridad nacional (interior o exterior), tiene una connotación diversa a la expuesta en la legislación en análisis, toda vez que pretende dar una dimensión comparada a la figura de la seguridad pública, excluyendo del actuar de las autoridades civiles, encargadas de la preservación de ese derecho fundamental (entiéndase seguridad pública), cuando se dicte una "*declaratoria de protección a la seguridad interior*" figura prevista en la ley en análisis y que también es inconstitucional e inconvencional, ya que no respeta los mínimos básicos formales que establece el artículo 29 constitucional y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 72.152. (m) Además, refieren que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que las facultades de las Fuerzas Armadas deben de imperar en la protección de la seguridad nacional, ya sea interior o exterior, más no para servir en cuestiones de seguridad pública, como lo pretende regular la ley cuya validez se cuestiona. Al respecto cita lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Zambrano Vélez y otros Vs. Ecuador y precisa que de incumplirse lo anterior, al ser un criterio vinculante y por tanto obligatorio para el Estado Mexicano en su conjunto, se estaría generando una responsabilidad internacional de carácter regional.
- 72.153. (n) En tanto, concluyen que la Ley de Seguridad Interior tampoco tiene un fin convencionalmente válido, en razón de que las Fuerzas Armadas, no gozan con facultades para atender cuestiones de control policial –civiles–, de ahí que devenga de inconvencional.

- 72.154. Décimo primer concepto de invalidez. Falta de un fin constitucionalmente válido.
- 72.155. (a) Arguyen que existe violación al artículo 16 constitucional, en relación con el diverso 29 del propio ordenamiento al principio de legalidad en estricto sentido, así como al de inviolabilidad del domicilio.
- 72.156. (b) Manifiestan que los artículos 6 y 7 de la Ley de Seguridad Interior pretenden regular la figura de la seguridad pública y sustituirla por la seguridad nacional "interior", las cuales en un inicio tienen dimensiones diversas y ámbitos de aplicación de semejantes.
- 72.157. (c) Refieren que el contexto en el que pretende desenvolverse la Ley de Seguridad Interior, es diversa a la que le compete como facultad discrecional del Poder Ejecutivo, toda vez que la Fuerza Armada no tiene como fin en sí mismo responder por cuestiones de seguridad pública, las cuales son de naturaleza civil sino en cambio por cuestiones que atenten al principio de autodeterminación de los pueblos, así como por parámetros que puedan poner en riesgo a las instituciones del Estado Mexicano derivadas de ataques de otros Estados o bien por cuestiones internas en las que se estime necesario establecer una declaratoria de excepción para poder combatir las (tales como revoluciones, guerras o guerrillas, entre otras).
- 72.158. (d) En ese sentido estiman que al no existir la declaratoria que prevé el artículo 29 constitucional, podríamos entender que el Estado Mexicano se encuentra en tiempos de paz y, consecuentemente, las atribuciones que le son conferidas mediante una ley nacional violan el principio de legalidad en su vertiente aplicativa.
- 72.159. (e) Señalan que el artículo 6 de la ley impugnada, regula la facultad discrecional para que las Fuerzas Armadas actúen de forma unilateral para poder frenar los riesgos contemplados en la Agenda de Seguridad Nacional, lo cual transgrede el principio de legalidad, en virtud de que esta Suprema Corte ha definido que, dicho actuar debe de estar fundado y motivado, por una situación especial que amerite una decisión de trascendencia en razón de la procuración de la seguridad interior, en ese tenor, se puede concluir que dicho precepto no prevé tales requisitos formales mínimos para actuar en casos de riesgo para el Estado, dejando de observar el contenido del artículo 16 constitucional.
- 72.160. (f) Manifiestan que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su último párrafo lo siguiente: "*En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del constituyente (formal y material), el Estado Mexicano se encuentra en tiempos de paz ya que la única vía para poder decretar la ausencia de la misma y, por ende, la generación del estado de excepción, es en estricto apego a lo que dispone el precepto 29, por tanto, también se genera una violación directa al artículo 16, último párrafo, de la Constitución dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.*", definiendo que mientras no se dicte un estado de excepción tal como lo dispone el artículo 29 del propio ordenamiento federal.
- 72.161. Décimo segundo concepto de invalidez. Autorización a las Fuerzas Armadas para actuar en cuestiones que competen a las autoridades policiales civiles.
- 72.162. (a) Refieren que existe violación directa al artículo 129 constitucional, en virtud de que se autoriza a las Fuerzas Armadas para actuar en cuestiones que le compete a las autoridades policiales –civiles–, cuando la propia naturaleza del artículo constitucional en mención, refiere que las funciones militares únicamente pueden tener vigencia en la propia disciplina militar, y cuando no exista un estado de excepción o un riesgo eminente para el Estado Mexicano y sus instituciones, ya sea por seguridad nacional –interna o externa–, no existen elementos para que las Fuerzas Armadas actúen en cuestiones de seguridad.
- 72.163. (b) por tanto, arguyen que la cuestión principal engloba la situación de que, en tiempos de paz, las Fuerzas Armadas, deben de permanecer en los cuarteles y, aunque si bien el Máximo Tribunal de nuestro país, ha señalado que las Fuerzas Armadas pueden actuar

- en auxilio a las labores de seguridad pública, estas no pueden sustituirse en ellas, es decir, no tienen facultades para poder realizar sus labores cotidianas, sino simplemente efectuar un ejercicio de coordinación con ellas. Ahí la inconstitucionalidad de las potestades que otorga la legislación en estudio.
- 72.164. Décimo tercer concepto de invalidez. Transgresión a la emisión de la declaratoria de excepción.
- 72.165. (a) Sostienen que existe violación directa a los artículos 29 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por transgresión a la emisión de la declaratoria de excepción.
- 72.166. (b) Refieren que del análisis integral del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende en un primer momento la constitucionalidad del decreto de excepción, así como la suspensión o restricción (con sus evocaciones diversas) de diversos derechos humanos, exceptuando de lo anterior los considerados en la propia doctrina nacional como fundamentales para el ejercicio adecuado de la dignidad humana. Cuestión que en la especie no se ha emitido, por tanto, sostienen que no es posible reglamentar un actuar en razón de la seguridad nacional exterior o interior, sino se ha emitido formalmente la declaratoria de excepción correspondiente como obligación constitucional, lo cual viola de forma directa el artículo 29 constitucional, generando la invalidez de la ley en estudio.
- 72.167. (c) Asimismo, manifiestan que la Ley de Seguridad Interior, pretende en su capítulo segundo y tercero, denominados: "De los supuestos y procedimientos para emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior" y "De la intervención de las autoridades federales", reglamentar supuestos para la emisión de la declaratoria respectiva, trasladando de forma reglamentaria una facultad que confiere la propia Constitución Federal al Poder Ejecutivo, lo cual transgrede el contenido del artículo 29 constitucional, generando una violación indirecta al principio de legalidad, toda vez que no es válido trasladar una figura constitucional a una ley nacional (infraconstitucional); en ese caso, lo procedente sería emitir el estado de excepción y posteriormente reglamentar la situación fáctica y de iure, por ende los artículos 11 a 28 que contemplan el capítulo referido, son inconstitucionales y debe generarse su invalidez.
- 72.168. (d) Además aducen que dicha declaratoria, también transgrede la facultad que el propio artículo 29 constitucional le otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de revisar en que supuestos si es procedente o no la emisión del Estado de excepción, cediéndola a la Secretaría de Gobernación –sin facultades constitucionales–, en colaboración con los Estados y Municipios, así como las Fuerzas Armadas, para poder determinar en qué supuestos se debe emitir, lo cual también es inconstitucional, además de que determina que en algunos supuestos se puede prescindir de dicha figura si no se encuentran frente a una situación de "amenazas a la seguridad interior", elemento que carece de fundamentación y motivación, que transgrede lo dispuestos en los artículos 14 y 16 constitucionales, bajo la protección de los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica, los cuales han sido analizados por ese Máximo Tribunal y han dispuesto que todos los asuntos en donde pueda intervenir de forma auxiliar las Fuerzas Armadas deben "fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia", cuestión que no se encuentra prevista en los artículos 6, 11, último párrafo, 26, segundo párrafo, lo cual genera su invalidez.
- 72.169. (e) Finalmente, así cabe destacar que dicho fin constitucional –por lo que se refiere a la declaratoria de excepción–, de igual forma es acorde con lo establecido en la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece en su precepto 27, que la convencionalidad de la suspensión de garantías en caso de emergencia que amenaza la independencia o seguridad del Estado Mexicano.
- 72.170. (f) Por lo cual, refieren que al no existir una declaratoria de excepción o restricción de derechos humanos, se debe de traducir en el sentido de que el Estado Mexicano, se encuentra en Tiempos de Paz, lo que genera la inconventionalidad de una legislación infra-

- constitucional que busca establecer lineamientos para atender un Estado de Guerra con base en el respeto de la seguridad nacional interior, cuando previamente no ha sido emitido el decreto correspondiente y verificado –validado– por nuestro Máximo Tribunal (facultad directa), a la luz de lo dispuesto en el propio precepto 29 de nuestra Ley Fundamental.
- 72.171. Décimo cuarto concepto de invalidez. Violación directa al derecho fundamental de acceso a la información, seguridad jurídica, principio de contradicción y debido proceso.
- 72.172. (a) Manifiestan que existe violación directa al derecho fundamental de acceso a la información, seguridad jurídica, principio de contradicción y debido proceso.
- 72.173. (b) Refieren que el artículo 9 de la ley impugnada genera una restricción absoluta al derecho fundamental de acceso a la información. En ese tenor, señalan que dicha restricción debe estudiarse mediante el test de proporcionalidad, para verificar su conformidad con la Constitución Federal.
- 72.174. (c) En un primer momento, debemos indicar que dicho test se encuentra compuesto de 4 subprincipios, que son: finalidad constitucionalmente válida, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.
- 72.175. (d) En ese sentido concluyen que: 1) el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, tiene un fin constitucionalmente válido, toda vez que busca salvaguardar el principio de seguridad nacional; 2) la restricción absoluta al derecho fundamental de derecho a la información, no es la medida más idónea, toda vez que viola de forma grave el ejercicio de dicho bien sustantivo, con el único fin de salvaguardar el principio de seguridad nacional sin establecer los límites o los fundamentos y motivaciones para poder vedar el ejercicio de forma arbitraria, sin que la información sea previamente calificada por el organismo garante del artículo 6o. constitucional –INAI–, aunado a que el fin que persigue dicha afectación es únicamente salvaguardar el principio de seguridad nacional, sin mediar métodos o técnicas para identificar qué información sí se relaciona con dicho principio o puede poner en riesgo a las instituciones que conforman el Estado Mexicano.
- 72.176. (e) Asimismo, consideran que el artículo en cuestión entra en clara contradicción con el diverso 27, ya que en un inicio veda el ejercicio de acceso a la información, sin embargo autoriza poner a disposición a una persona que es detenida en la comisión de un delito; lo cual incluye la información obtenida con su captura y posterior puesta a disposición ante el Ministerio Público, sin embargo si la información es de información confidencial por ser de naturaleza reservada, derivada del ejercicio del principio de seguridad nacional, ninguna de las partes involucradas puede tener acceso a la misma, lo cual transgrede el principio de contradicción que rige el nuevo sistema de justicia penal, que busca operar de forma oportuna, en razón de la protección del núcleo duro de los derechos fundamentales en materia penal, entendiéndose como el principio de debido proceso que debe de regir o imperar en toda actividad jurisdiccional o administrativa, en donde este en juego el derecho fundamental de libertad personal.
- 72.177. (f) Así, sostienen que la información tiene un valor instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de derecho. En esa tesitura, el acceso a la información por cuestiones de defensa adecuada y debido proceso se debe privilegiar, de ahí la inconstitucionalidad del artículo en análisis.
- 72.178. Décimo quinto concepto de invalidez. Violación directa al derecho fundamental de acceso a la información, seguridad jurídica, principio de contradicción y debido proceso.
- 72.179. (a) Consideran que el capítulo cuarto de la ley de seguridad interior, es inconstitucional al transgredir el principio de inviolabilidad de comunicaciones y debido proceso al otorgar facultades a las Fuerzas Armadas para poder realizar tareas de inteligencia, con las cuales podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información.
- 72.180. (b) Señalan que la facultad discrecional y abusiva, por demás arbitraria que otorga en específico el artículo 30 de le Ley de Seguridad Interior, es inconstitucional, toda vez que

- no fija parteros para poder intervenir las comunicaciones y la vida privada de las personas, además de que deja de observar que dicha facultad debe de estar autorizada por la autoridad judicial, es decir un Juez de Distrito de la materia, que autorice la intervención de una comunicación, que pueda resultar benéfica para la investigación de un delito.
- 72.181. (c) Sostienen que la violación de este derecho se consuma en el momento en que se escucha, se graba, se almacena, se lee o se registra –sin el consentimiento de los interlocutores o sin autorización judicial–, una comunicación ajena, con independencia de que, con posterioridad, se difunda el contenido de la conversación interceptada.
- 72.182. (d) Bajo lo anterior, concluyen que la inconstitucionalidad e inconveniencia del "Capítulo cuarto." De la inteligencia para la seguridad interior", toda vez que no establece los elementos formales mínimos para la intervención de comunicaciones, estableciendo que las Fuerzas Armadas lo pueden hacer de forma unilateral, sin previa autorización de la autoridad jurisdiccional, además de que dicho privilegio, solamente opera para ciertos delitos, cuestión que no está definida en dicha legislación, por lo cual se viola también el principio de taxatividad.
- 72.183. (e) Además de que dicho principio opera frente a terceros, por lo cual no pueden tener acceso a dichas comunicaciones privadas de forma unilateral, ya que se estaría vedando el ejercicio pleno del derecho fundamental a la privacidad, cuestión que está consagrada como un bien sustantivo constitucionalmente reconocido.
- 72.184. Décimo sexto concepto de invalidez. Núcleo duro.
- 72.185. (a) Refieren que existe violación directa al artículo 1o., tercer párrafo, de la Constitución Federal, por protección a derechos fundamentales –en relación con el núcleo duro que prevé el 29 del propio ordenamiento constitucional–.
- 72.186. (b) En efecto, señalan que el artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior, es inconstitucional e inconveniente, ya que no hace una distinción sobre cuáles son los derechos que no se pueden menoscabar bajo ninguna circunstancia por ser considerados como fundamentales, sino únicamente refiere que deben de ser protegidos y garantizados.
- 72.187. Décimo séptimo concepto de invalidez. Objetivo de las Fuerzas Armadas.
- 72.188. (a) Precisan que las Fuerzas Armadas tienen como principal objetivo defender la integridad, la independencia y la soberanía de la Nación, en su doble vertiente, externa e interna.
- 72.189. (b) Así manifiestan que la previsión de que pueda participar en actividades para preservar la seguridad interior, no implica que pueda realizar actividades de seguridad pública, pues la distinción normativa se encuentra prevista en el artículo 21 constitucional, en lo particular al señalar distinguir las materias de seguridad pública, seguridad exterior y seguridad interior.
- 72.190. (c) En consecuencia, estiman que lo procedente es declarar la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior toda vez que conforme a la misma le otorga al ejército participación en labores que son propias de las autoridades civiles como lo es la seguridad pública.
- 72.191. Décimo octavo concepto de invalidez. Movilizaciones de protesta social como amenazas de la seguridad interior.
- 72.192. (a) Sostienen que el artículo 8, en relación con las fracciones II y IV del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, es violatorio del primer párrafo del artículo 6o., así como del artículo 9o., ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; vulnera el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 18, 19 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y; 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- 72.193. (b) Lo anterior al únicamente contemplar dos tipos de movilizaciones que no serán consideradas amenazas a la seguridad interior, ni podrán ser materia de una declaratoria de protección a la seguridad interior, a saber: las de protesta social y las que tengan un motivo político-electoral.
- 72.194. (c) Refieren que independientemente de que la Ley de Seguridad Interior adolece de la definición del término "movilizaciones" o "movilización", es claro que puede haber otro

- tipo de movilizaciones además de las dos señaladas con anterioridad como las religiosas, artísticas, deportivas, culturales, sociales que no sean de protesta o políticas que no tengan fines electorales, entre muchísimas otras.
- 72.195. (d) En consecuencia, precisan que la distinción que introduce el artículo impugnado hace que todas esas movilizaciones que no sean de protesta social o que tengan un motivo distinto al político-electoral puedan ser consideradas amenazas a la seguridad interior o incluso puedan ser materia de una declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 72.196. (e) Señalan que, el hecho de que se señale en el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, a *contrario sensu*, que movilizaciones que no sean de protesta social o que tengan un motivo distinto al político-electoral pueden ser o serán consideradas amenazas a la seguridad interior, es decir, que afectan los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación (establecidos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional) y los de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad (establecidos en el artículo 3 de la propia Ley de Seguridad Interior), viola lo establecido en el primer párrafo del artículo 6o. y en el artículo 9o., ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que atenta contra el derecho humano de manifestar públicamente las ideas así como el derecho de asociación o reunión.
- 72.197. (f) El segundo aspecto preocupante de la definición de amenazas a la seguridad Interior es que hace referencia a una afectación de los principios establecidos en el artículo 3 (no está claro de que ley, pero por las razones expuestas con anterioridad, se infiere que es el de la Ley de Seguridad Interior) y dichos principios no son principios de la seguridad interior, sino principios que aplican "al ejercicio de las atribuciones de seguridad interior", es decir, que se refieren a la manera en que debe ejercerse, por ejemplo, la fuerza pública, la cual debe ser racional, oportuna, proporcional, temporal, subsidiaria y gradual.
- 72.198. (g) Aunado a ello, refieren que lo más grave es que al poder considerar a las movilizaciones, que han señalado con anterioridad, amenazas a la seguridad interior, también pueden ser materia de una declaratoria de protección a la seguridad interior, de conformidad con la fracción IV del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.199. (h) Además aseguran que lo anterior también vulnera el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 18; y 1 y 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 13, 15 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) y; 18, 19, 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 72.200. (i) Ello, al interpretar que las movilizaciones son una amenaza a la seguridad interior o que en ellas deben estar presentes el Ejército, la Armada y Fuerza Aérea o las instituciones policiales federales en atención a su supuesta calidad de amenaza, en modo alguno atiende al párrafo segundo del artículo primero constitucional, ya que ello no otorga la protección más amplia que manda nuestra norma suprema, sino que establece limitaciones graves o restringe los derechos humanos de asociación y libre manifestación de las ideas, e implica una coacción implícita a los derechos humanos de quienes participan en dichas movilizaciones o de quienes, en ellas, manifiestan sus ideas.
- 72.201. (j) Así estiman que es claro que ese tipo de distinciones podrían constituirse en un modo de coacción o presión implícitas en contra de la libertad de expresión y asociación, ya que podría instruirse la presencia de Fuerzas Armadas cuando algún tipo de expresión pública y colectiva no sea acorde con la ideología o los criterios políticos del gobernante en turno.
- 72.202. (k) En consecuencia, y por todo lo señalado con anterioridad, se solicita se declare la inconstitucionalidad de la delimitación al concepto de movilizaciones prevista en el artículo impugnado: "de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral", y, en su caso, lleve a cabo una interpretación conforme de los alcances del precepto legal

- impugnado de forma tal que en el concepto movilización se preserve y garantice el derecho humano de asociación y de reunión en toda su extensión de conformidad con lo expuesto por la Constitución Federal y los instrumentos internacionales de los que nuestro País es parte.
- 72.203. Décimo noveno concepto de invalidez. Distribución de competencias a todos los órdenes de gobierno.
- 72.204. (a) Los artículos 1, 4, 5, 6, 11, 13, 14, 19, 21, 22, 23 y 24 de la de la Ley de Seguridad Interior, así como su artículo segundo transitorio, son violatorios de los artículos 73, fracción XXIX-M, 89, fracción VI y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello, al distribuir competencias e imponer obligaciones a las autoridades de todos los órdenes de gobierno.
- 72.205. **Vigésimo concepto de invalidez. Dirección de los grupos interinstitucionales.**
- 72.206. (a) Sostienen que los artículos 20, fracciones I y II, 21, in fine y 22 in fine, de la Ley de Seguridad Interior, son contrarios a lo dispuesto en los artículos 80, 89, fracción VI, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello al existir una invasión injustificada a las facultades previstas en la Constitución Federal, al establecer que los responsables de la dirección de los grupos interinstitucionales creados, invariablemente corresponderá a un comandante de las Fuerzas Armadas.
- 72.207. (b) Los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen con claridad la jerarquía normativa dentro del Poder Ejecutivo. En este sentido, se establece que el presidente de la República es responsable final del desarrollo de la función administrativa en el orden federal, misma que para efectos funcionales y de organización, se divide en administración pública centralizada y paraestatal.
- 72.208. (c) Por tal motivo, resulta contrario a lo dispuesto en tales mandatos constitucionales condicionar al Ejecutivo Federal a que invariablemente deberá designar a un comandante de las Fuerzas Armadas siempre que estas participen, pues en el caso debe preservarse la facultad de presidente de la República de nombrar libremente a quien estime más apto para la dirección y coordinación del grupo institucional creado, sin que esto signifique el negar la posibilidad de que un integrante de las Fuerzas Armadas pueda realizar esta función, pues lo que se somete a revisión del interprete final de nuestra Carta Magna, es la limitación impuesta a titular de Ejecutivo Federal a que en todo momento e independientemente de las circunstancias que hayan motivado la emisión de la declaratoria, el grupo interinstitucional conformado sea invariablemente dirigido por un integrante de las Fuerzas Armadas.
- 72.209. (d) Con ello –se aduce– se delimita de manera injustificada la labor del jefe del Estado Mexicano a ser el responsable final del desarrollo de la función administrativa en el orden federal.
- 72.210. (e) Así consideran que los artículos ahora impugnados se apartan del espíritu señalado, puesto que de manera armónica debió seguirse la misma distribución de competencias desarrollada tanto en la Ley de Seguridad Nacional como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, en su caso, ponderar la incorporación de los integrantes de las Fuerzas Armadas en los trabajos de dirección y coordinación de los grupos institucionales para la atención de las declaratorias de protección que en su caso sean emitidas; mas no hacer nugatoria la posibilidad de que sea una autoridad civil la que realice dicha labor, independientemente de que participen en la atención de la declaratoria nuestras Fuerzas Armadas.
- 72.211. **Vigésimo primer concepto de invalidez. Indefinición de actividades de inteligencia.**
- 72.212. (a) Considera que el artículo 30 de la ley impugnada, resulta inconstitucionalidad en virtud de que atribuye facultades en materia de inteligencia, sin señalar en qué consisten ellas y en establecer de manera específica los procedimientos e instancias que deban participar en ellas, lo cual, es contrario a lo previsto por el artículo 16 constitucional.
- 72.213. (b) En efecto, manifiestan que el texto cuya constitucionalidad se impugna, no define, en detrimento de la seguridad jurídica, la certeza y los principios de idoneidad, proporcionalidad y necesidad, si las facultades de desarrollar actividades de inteligencia concedidas

a las Fuerzas Armadas implican la posibilidad de realizar directamente la intervención de comunicaciones privadas. La falta de certeza explícita abre diversas posibilidades a ese respecto. Una de ellas es que las Fuerzas Armadas realicen intervención de comunicaciones de manera directa, sin solicitar autorización judicial. Otra posibilidad es que las pretendan realizar de manera directa, solicitando autorización judicial. En esta segunda posibilidad se estaría ante la circunstancia inconsecuente de que las Fuerzas Armadas, sin precisarse en ley el área o unidad respectiva o el rango de su integrante o sus responsabilidades, solicite a un Juez Civil dicha autorización.

72.214. (c) Adicionalmente a lo anterior, aducen que dicho precepto no se detalla que se combate la realización de otras formas de inteligencia, tales como operaciones encubiertas, uso de informantes, escuchas ambientales, cuentas simuladas, entre otras, que si bien no requieren control judicial, en aras de la preservación de los derechos humanos y las exigencias contenidas en el artículo 16 constitucional si deben contar con un régimen de previsión suficiente y detallado, de la misma manera en que dichas técnicas de investigación se regulan en la legislación correspondiente a autoridades civiles diversas. La omisión de tales extremos genera peligrosos vacíos en detrimento de la seguridad jurídica y la certeza de la población e incluso de las propias autoridades.

### Acción de inconstitucionalidad 8/2018

Accionante:	Diversos senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión.
-------------	---

72.215. En el apartado que denominaron razones genéricas de invalidez constitucional de la Ley de Seguridad Interior, señalaron que se violan los siguientes preceptos constitucionales:

72.216. Artículo 73 de la Constitución Federal, porque dicho precepto no establece la competencia expresa del Congreso de la Unión para expedir una Ley de Seguridad Interior; artículos 39, 40, 41 y 49, ya que no puede establecerse un régimen militar de excepción como forma de gobierno o de Estado sin que se cumplan los extremos de los artículos 29, 119 y 76, fracciones V y VI, constitucionales; artículo 29, en virtud de que no puede establecerse un régimen de excepción, transitorio o permanente, para emplear las Fuerzas Armadas y preservar el orden o enfrentar riesgos y amenazas internos, bajo procedimientos legales que no se fundamentan en la constitución; artículo 119, primer párrafo, porque la intervención federal que contempla dicho precepto es a petición de las Legislaturas o por el Ejecutivo de cada entidad, pero jamás le da facultades al titular del Poder Ejecutivo para iniciar el procedimiento que prevé dicha norma; artículo 129, porque las Fuerzas Armadas no pueden ocuparse de la seguridad interior, salvo supuestos constitucionales específicos y excepcionales –artículos 29, 76, fracciones V y VI y 119 de la Constitución–; artículo 21, porque aunque la ley impugnada señale que las acciones de seguridad interior no tendrán la condición de seguridad pública, lo cierto es que la actuación de las Fuerzas Armadas no tendrá otro propósito que ese; artículos 1, 10, 11, 14 y 16, porque la referida ley propone vulnerar los derechos humanos a manos de autoridades militares, el bloque completo de constitucionalidad y convencionalidad, los derechos de reunión, manifestación y tránsito; 89, fracción VI, en virtud de que, una correcta interpretación del referido precepto, dota al Ejecutivo de competencias para emplear las Fuerzas Armadas para la seguridad interior, pero no se puede interpretar de otra manera, porque equivaldría a vulnerar el principio de división de poderes, el principio de control de los actos del Ejecutivo, la soberanía de los Estados y el principio de Municipio Libre; 49, 115, 116 y 124, porque el empleo de las Fuerzas Armadas por todo el territorio nacional, de manera permanente e impuesta por las autoridades federales del Poder Ejecutivo, constituye una transgresión al principio de división de poderes, por la ausencia de mecanismos de control legislativo y jurisdiccionales no previstos en la ley, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque los ciudadanos carecen de un recurso efec-

- tivo para oponerse a esas decisiones, y un enorme menoscabo a la soberanía de los Estados y a la libertad de los Municipios.
- 72.217. Se viola el principio de certeza jurídica, porque las definiciones de seguridad interior son vagas y abiertas, pues cualquier problema de la vida nacional puede ser caracterizado como de seguridad interior y sujeto a la aplicación de la ley; se reprimirán las manifestaciones en violación a los artículos 6o. y 9o. de la Constitución, porque el problema jurídico consistirá en que la autoridad competente (el Ejecutivo Federal o el secretario de Gobernación) definirán que es lo que se entiende por manifestaciones conformes o no conformes a la constitución, sin posibilidad de que esa interpretación sea susceptible de control legislativo, judicial y constitucional; se viola el principio de máxima publicidad, ya que el artículo de 9 de la ley impugnada, considera que la información de seguridad interior, al ser de seguridad nacional será considerada reservada desde su origen y en forma automática y generalizada; se contravienen los tratados y las recomendaciones internacionales formuladas por los organismos internacionales sobre derechos humanos que han señalado los riesgos de la militarización para los derechos humanos, y el empleo de las Fuerzas Armadas de manera excepcional en auxilio a las autoridades civiles y subordinadas siempre a las autoridades civiles; que la ley sirve para perpetuar un modelo que en doce años de aplicación de facto ha demostrado ser inefectivo para reducir la violencia del país, y que por el contrario ha incrementado la inseguridad, las ejecuciones extrajudiciales, los desaparecidos, etcétera.
- 72.218. En el apartado de **conceptos de invalidez**, señalaron lo siguiente:
- 72.219. (1) La expedición del decreto de la ley que se impugna, vulnera lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-M en relación con el artículo 89, fracción VI, de la Constitución, debido a que en ellos, no se establece la competencia expresa al Congreso de la Unión para expedir una Ley de Seguridad Interior.
- 72.220. (a) La seguridad interior en nuestro país, debe comprenderse dentro de los principios de la constitución, fundamentalmente en los procedimientos del artículo 29 –suspensión de garantías– y 119 –intervención federal–, así como de los procedimientos de las fracciones V y VI del artículo 76, en materia de desaparición de poderes y resolución de cuestiones políticas ente entidades federativas.
- 72.221. (b) La definición de seguridad interior contemplada dentro del artículo 2o. de la ley impugnada es confusa, ambigua y hace referencia a órganos y procedimientos que ya se encuentran definidos por la Constitución Federal dentro de los artículos 29, 119, 76, fracciones V y VI y, además, excluye a las personas de dicha protección.
- 72.222. (c) Las diferencias y contradicciones que existen entre la Constitución y la Ley de Seguridad Interior, no son solamente jerárquicas, sino también materialmente cualitativas –invalidez material–.
- 72.223. (d) Concluye diciendo que el Congreso carece de facultades expresas para aprobar una ley de seguridad interior, en los términos en que fue aprobada la ley impugnada; que los conceptos de seguridad nacional, interior y pública, son diferentes, y que la ley impugnada mañosamente los confunde y entrelaza; que el significado de seguridad interior para el derechos mexicano, sólo puede derivarse de disposiciones, como las previstas en los artículos 29, 76, fracciones V y VI, 119, en relación con el artículo 89, fracción VI, de la constitución; que la seguridad interior no tiene vínculo directo con la investigación y persecución de los delitos, ni aun respecto a los del crimen organizado, pues ello de acuerdo al artículo 21 constitucional, está reservado al Ministerio Público y a la policía, y tiene relación directa con el concepto de seguridad pública; que si la seguridad interior es parte de la seguridad nacional como lo señala el artículo 1 de la ley impugnada, qué sentido tiene aprobar una nueva ley de seguridad nacional, con otro nombre, que el ejercicio de las facultades conferidas al titular del Ejecutivo en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal, no son "*Jegibus solutus*"; y que la ley impugnada constituye un atentado a los principios de soberanía popular, Estado republicano, representativo, federal y de división de poderes, porque en la citada ley no se prevén contrapesos ni meca-

- nismos de control al Poder Ejecutivo, a cargo de los otros Poderes de la Unión, de los distintos órdenes de gobierno, ni de los ciudadanos.
- 72.224. (2) Que de no compartir la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el anterior concepto de invalidez, señala que los artículos 1o., 4o., fracción II, parte final; 5, 6, párrafo segundo, 11, primer y último párrafos, 13, fracción V, 14, fracción IV, 19, 20, fracciones I, II y III, 21, 22, 23, 24; 26, segundo párrafo, parte fina; 29 y 31, segundo párrafo, así como el artículo segundo transitorio, de la Ley de Seguridad Interior, son inconstitucionales debido a que trastornan la distribución de competencias ordenadas por la Constitución Federal, en materia de seguridad interior; pues incluso reconociendo que en la constitución no estén definidos los alcances de la seguridad interior, no es posible que pase desapercibido que en el artículo 89, fracción VI, expresamente se encomienda al presidente de la República disponer de la totalidad de la Fuerzas Armadas para la seguridad interior, por lo que no se está ante un supuesto de facultades reservadas a las autoridades locales, en los ámbitos de sus respectivas competencias, en términos del artículo 124 constitucional.
- 72.225. (a) Señala que también hay inconstitucionalidad de los artículos mencionados con anterioridad, debido a que posibilitan la participación de autoridades locales, en una materia que no les corresponde y para la cual la constitución no les asigna atribuciones; también por la falta de una previsión constitucional expresa que permita en materia de seguridad interior una distribución coordinada de competencias entre los diversos órdenes de gobierno, con la consecuente ausencia de una facultad otorgada al Congreso de la Unión para emitir una ley general al respecto. Asimismo porque imponen a las autoridades locales actuar en coordinación o inclusive bajo sujeción de autoridades federales en una materia para la cual no tienen competencia;
- 72.226. (b) Asimismo sostiene que los artículos 4, fracciones I, IV, VI y X; 5, 6 y 10, primer párrafo; 11, primer y último párrafos; 12; 13, fracción V; 14, fracciones I, IV y V; 16, primer párrafo; 17; 18, primer párrafo; 20, primer párrafo y fracciones I, II y III, 21, 22, 23, 24, 26, 29; 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, así como también los artículos segundo y cuarto transitorios son inconstitucionales debido a que facultan a autoridades distintas a las Fuerzas Armadas a desempeñar tareas de seguridad interior.
- 72.227. (c) Aunado a lo anterior, señala que el artículo 89, fracción VI, sostiene que cuerpos armados puede disponer el Ejecutivo para destinarlos a labores de seguridad interior ya que la reforma constitucional de diez de febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro a dicho precepto, especificó los cuerpos que pueden emplearse en materia de seguridad interior, mismos que hoy en día son el Ejército, Armada y Fuerza Aérea y, por tanto, ninguna autoridad puede ocuparse de esta materia salvo la Guardia Nacional.
- 72.228. (d) En específico los artículos 10, primer párrafo y 27 de la Ley de Seguridad Interior son también inconstitucionales ya que, involucran a las Fuerzas Armadas en las labores de seguridad pública aun y cuando el artículo 18, párrafo segundo de dicha ley expresamente excluye la posibilidad de calificar la intervención de las Fuerzas Armadas como tareas de seguridad pública.
- 72.229. (e) Luego entonces, como la seguridad pública se encuentra encomendada a instituciones de carácter civil, de conformidad con el artículo 21 constitucional, entonces los artículos 10, primer párrafo y 27 de la Ley de Seguridad Interior resultan inconstitucionales; sin que obste, lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 1/96, ya que en ese asunto se avaló la intervención mínima de mandos de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública con anterioridad a la reforma del artículo 21 constitucional, a partir de la cual expresamente se ha confiado esa cuestión a instituciones civiles.
- 72.230. (f) Además, aduce que los artículos 4o., fracciones I y IV; 11, primer párrafo; 20, fracciones I, II y III; 21; 22; 23; 31, párrafo primero; y 32 de la Ley de Seguridad Interior, son inconstitucionales, porque además de todo permiten poner a cargo de la coordinación de las tareas en ellos descritas a elementos de las Fuerzas Armadas, o bien, posibilitan su intervención por iniciativa propia.

- 72.231. (g) El párrafo segundo del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior contraviene lo dispuesto en el diverso 119 constitucional pues se faculta al presidente de la República para ordenar por sí la intervención de la Federación a fin de llevar a cabo acciones de seguridad interior.
- 72.232. (h) A las múltiples invasiones de esferas competenciales que ocasionan las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior, también se puede agregar la vulneración a distintos principios derivada de lo dispuesto en los artículos 2, 4, fracciones II, III y VIII; 10, primer párrafo, 25 y 26 (sic) ya que no definen con claridad lo que implica la seguridad interior ni tampoco se delimitan sus alcances, lo cual, da como resultado que se confunda la seguridad interior con la seguridad pública.
- 72.233. (i) Sostiene que los artículos 6o., párrafo primero y 9o. de la Ley de Seguridad Interior, además son inconstitucionales porque no permiten conocer los alcances de la seguridad interior debido a que clasifican la información respectiva de manera absoluta, anticipada y en automático.
- 72.234. **(3)** Los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Seguridad Interior son inconstitucionales debido a que vulneran el principio de supremacía constitucional previsto en los artículos 133 y 1o. de la Constitución Federal. El titular del Ejecutivo tiene facultades para aplicar la ley sin el concurso de otros Poderes de la Unión, sin contrapesos al ejercicio de sus facultades, sin que el uso legítimo de la fuerza este regulado en ley alguna, sino en protocolos administrativos, y porque la inteligencia para la seguridad interior no está sometida al control judicial ni de ninguna otra autoridad.
- 72.235. (a) Aduce que los citados preceptos son inconstitucionales, porque la seguridad interior de la ley cuestionada se deriva de la ley de seguridad nacional y no de la constitución; la aplicación de la ley, que corresponde al Ejecutivo no está sometida a mecanismos de control alguno, el uso de la fuerza no se regula en ley, lo que vulnera los principios de legalidad y reserva de ley, y las facultades en materia de inteligencia.
- 72.236. **(4)** El artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior, es inconstitucional, porque establece en contra de los artículos 1o., 29, 49, 76, fracciones V y VI y 119 de la Constitución Federal, que las autoridades federales implementaran acciones de manera permanente para atender los riesgos a la seguridad interior, sin que medie el procedimiento que prevé la ley para emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior, sin que sea obligatorio seguir el procedimiento del artículo 29 constitucional o lo establecido en su diverso 119.
- 72.237. (a) El referido precepto es inconstitucional, porque establece un estado de suspensión de garantías permanente, no transitorio, para atender riesgos en materia de seguridad interior, en contravención a los referidos preceptos constitucionales invocados; porque el Ejecutivo y sus instancias definen el alcance de lo que significa riesgo para la seguridad interior y las competencias de Estados y Municipios, en franca violación a los artículos 115, 116, 119 y 124 de la constitución; y porque vulnera los artículos 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que la vía administrativa no es idónea constitucionalmente para determinar competencias de las autoridades.
- 72.238. **(5)** Existe una antinomia entre el artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior en relación con todo el ordenamiento de la misma, ya que dicho artículo establece que las autoridades del ramo respetarán, protegerán y garantizarán los derechos humanos (desmiente al resto de la ley, que pretende todo lo contrario) pues dichas afirmaciones no son lo que en realidad se encuentra plasmado en la ley. Que si se realiza una interpretación conforme y ex officio del artículo impugnado, en relación con toda la Ley de Seguridad Interior, ésta no podría aplicarse jamás; y exclusivamente sería posible su aplicación *pro homine* si el resto de la ley se invalida.
- 72.239. **(6)** Que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, es inconstitucional, porque criminaliza la protesta social, ya que deja en manos del Ejecutivo, la interpretación de cuáles son las movilizaciones que se pueden realizar de conformidad con la Constitución; además no prevé un recurso efectivo de conformidad con el artículo 25 de la Convención Ameri-

- cana sobre Derechos Humanos, para impugnar las determinaciones del Ejecutivo en materia de movilizaciones.
- 72.240. (a) Que una Ley de Seguridad Interior no es un ordenamiento pertinente para normar las manifestaciones que son materialización de derechos fundamentales como lo son la libertad de expresión, asociación, reunión o manifestación; lo cual violenta los artículos 17 constitucional, así como el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 72.241. **(7)** El contenido del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior contraviene los principios de máxima publicidad y protección de datos personales contenidos en el artículo 6o. constitucional.
- 72.242. (a) Se sostiene lo anterior porque el mencionado artículo 9 establece que la información de seguridad interior será nacional y, por tanto, de conformidad con el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dicha información es reservada.
- 72.243. **(8)** El contenido del artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior vulnera lo dispuesto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución así como también del 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que dicho artículo excluye como ley supletoria en materia de seguridad interior a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y entonces, se impide garantizar el debido proceso y los principios esenciales del procedimiento administrativo en la materia.
- 72.244. (a) De manera indebida, se prevé que la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública serán supletorias de la Ley de Seguridad Interior, ya que esas dos leyes no prevén con la suficiencia y la debida amplitud, los derechos del gobernado al debido proceso, defensa, prueba y a contar con un recurso efectivo en contra de las determinaciones adoptadas por las autoridades en la materia.
- 72.245. **(9)** Dentro del capítulo segundo de la Ley de Seguridad Interior, en específico en los artículos 11, 12, 15 y 16 existe una vulneración al principio de intervención federal previsto en el artículo 119, primer párrafo, de la Constitución, en razón de que el Ejecutivo puede decidir declaratorias de seguridad interior, previa consideración del Consejo de Seguridad Interior, sin que lo soliciten las Legislaturas de los Estados o en su caso los titulares Ejecutivos de las entidades federativas.
- 72.246. (a) Por su parte, el artículo 15 de la ley impugnada, le confiere atribuciones absolutas al presidente de la República en materia de seguridad interior ya que, las determinaciones, acuerdos y resoluciones que prevé dicha ley no son susceptibles de control constitucional ni tampoco de algún control efectivo de carácter jurisdiccional o legislativo, pues son propias de una dictadura.
- 72.247. (b) Que el artículo 16 de la ley impugnada, confiera atribuciones meta constitucionales al presidente de la República, no previstas en los artículos 29 y 119 constitucionales.
- 72.248. **(10)** El capítulo tercero de la Ley de Seguridad Interior, del artículo 17 al 28, es inconstitucional, dado que realiza una mutación en los artículos 17 y 18 de la naturaleza de las acciones de seguridad pública en acciones de seguridad interior, en contravención al artículo 21 constitucional dado que la Secretaría de Gobernación se coloca por encima de las facultades de los Estados y Municipios.
- 72.249. (a) Además, los artículos 19 y 24 de la ley que ahora nos ocupa sostienen que las autoridades estatales y municipales recibirán instrucciones de la Secretaría de Gobernación como si tales ámbitos de gobierno no gozaran de autodeterminación jurídica en sus competencias.
- 72.250. (b) Por otro parte, los artículos 20, 21 y 22 de la Ley de Seguridad Interior, se consideran también inconstitucionales porque permiten que las autoridades militares coordinen a las autoridades civiles vulnerando de esta forma lo dispuesto en el artículo 129 constitucional.
- 72.251. (c) El artículo 23 de la ley impugnada, determina obligaciones a Estados y Municipios en contra del Pacto Federal, y de las atribuciones de éstos que derivan de los artículos 115, 116, 119 y 124 de la Constitución Federal.

- 72.252. (d) El artículo 26 también es inconstitucional, porque las acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior que son de carácter permanente no son susceptibles de control constitucional, jurisdiccional o legislativo lo cual vulnera lo dispuesto en los artículos 14, 16, 17, 103 y 107 constitucionales, así como también el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 72.253. (e) Se sostiene que el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior otorga a las Fuerzas Armadas facultades en materia de seguridad pública y de ministerio público lo cual confirma que la mencionada ley es en realidad una ley de seguridad pública en donde se plasman algunas de las competencias para prevenir, investigar y perseguir delitos que se trasladan inconstitucionalmente de la autoridad civil a la autoridad militar.
- 72.254. **(11)** El capítulo cuarto de la Ley de Seguridad Interior también se considera que es inconstitucional en razón de que del artículo 29 a 31 se faculta a las Fuerzas Armadas a realizar tareas de inteligencia que corresponden a las autoridades civiles y además, se obliga a cualquier autoridad federal a proporcionar información a las Fuerzas Armadas contraviniendo de dicha manera los derechos de protección de datos personales establecidos en los artículos 6o. y 16, párrafo segundo, de la Constitución.
- 72.255. (a) Que en estos términos la Ley de Seguridad Interior, sólo puede concebirse desde una concepción dictatorial del poder, lo cual constituye un golpe de Estado legislativo, porque rompe los principios de división de poderes, soberanía popular, republicanismo, democracia representativa y del federalismo.
- 72.256. **(12)** Los artículos 32, 33 y 34 de la Ley de Seguridad Interior, son inconstitucionales porque reducen el control del poder que determina la ley a obligaciones mínimas que no son compatibles con el Estado constitucional y democrático de derecho, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 49 constitucional.
- 72.257. (a) Que dichos preceptos, no prevén controles fuertes a las atribuciones que en dicha materia tiene el titular del Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas.
- 72.258. **(13)** En este concepto de invalidez, señala que existen tensiones entre los principios materiales del modelo constitucional de la democracia en México y la política de seguridad diseñada por la ley por la Ley de Seguridad Interior, para lo cual, hace un análisis del modelo constitucional de democracia como parámetro de constitucionalidad y convencionalidad de los actos concretos de gobierno.
- 72.259. (a) Indica que, lo que se busca analizar es si la política de seguridad diseñada a través de la Ley de Seguridad Interior, es acorde con los principios materiales y constitucionales de la democracia en México.
- 72.260. (b) Aduce que para establecer una relación entre el modelo constitucional de la democracia en México y la Política Pública de Seguridad establecido en la Ley de Seguridad Interior, considera necesario diferenciar dos conceptos, el de seguridad nacional y por otro lado, el de seguridad ciudadana.
- 72.261. (c) Que la seguridad nacional proviene de dictaduras militares, cuyo objetivo, en otros tiempos era garantizar la seguridad del Estado, específicamente del gobierno.
- 72.262. (d) por tanto, se sostiene que cualquier política de seguridad pública, interior o nacional debe pugnar por el bienestar de las personas y no por la permanencia del Estado.
- 72.263. (e) Que la política diseñada en la Ley de Seguridad Interior, es más cercana a la doctrina de seguridad nacional, ya que se dota de facultades discrecionales y arbitrarias al Poder Ejecutivo Federal para activar el uso de la Fuerzas Armadas en cualquier lugar del país sin que en dicha ley se establezcan contrapesos provenientes de los Poderes Legislativo y Judicial. Dentro de la Ley de Seguridad Interior, no existen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia sino por el contrario, toda la información generada con motivo de la aplicación de dicha ley se considerará de seguridad nacional y, por tanto, será reservada.
- 72.264. (f) Por lo anterior, se sostiene que la ley tiene un diseño de política pública de seguridad mucho más cercano a un régimen autoritario en el que la prioridad lo son las Fuerzas Armadas y, además, el objetivo de la política pública lo es la protección del Estado y no de las personas.

### Acción de inconstitucionalidad 9/2018

Accionante:	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Datos Personales
-------------	--

- 72.265. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en su demanda, hace valer ocho conceptos de invalidez. Los primeros cuatro están dirigidos a combatir el contenido del artículo 9 y los restantes cuatro se concentran en la inconstitucionalidad del artículo 31.
- 72.266. [Sobre el artículo 9. Conceptos de invalidez del primero al cuarto]
- 72.267. Antes de referir el contenido de los conceptos de violación, cabe precisar que el instituto nacional hace una larga reflexión en cuanto a la validez y corrección del artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior al definir normativamente dicho precepto la materia de seguridad interior como vertiente de la seguridad nacional. Es decir, combate el contenido de dicho precepto.
- 72.268. Sin embargo, ante ello, debe decirse que esas consideraciones quedan fuera de la materia de la presente acción de inconstitucionalidad, pues como fue establecido previamente, el Pleno del Instituto Nacional acordó específicamente la impugnación de los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, por lo que –más allá de contextualizar sus pretensiones– los argumentos y consideraciones que no encuentran vinculación directa con la impugnación del contenido de esas disposiciones, quedan fuera propiamente del alcance de escrutinio por parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ese sentido, es que únicamente se hace alusión a los argumentos y consideraciones que el propio Instituto Nacional conecta directamente con la impugnación de los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.269. **(1)** En principio, de forma genérica, señala que el legislador ordinario excede sus facultades y con ello genera, en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, una indebida excepción artificial al derecho de acceso a la información y, además, sin criterio de razonabilidad alguno, impone restricciones y límites injustificados a su ejercicio.
- 72.270. Para desarrollar tales aseveraciones, divide su argumentación en dos apartados: a) seguridad interior como límite no reconocido constitucionalmente al acceso a la información ni equiparable a la seguridad nacional; y, b) violación del principio de progresividad en materia de derechos humanos.
- 72.271. Así, en cuanto al referido punto a), precisa que la restricción del derecho de acceso a la información solamente procede por razones de interés público o seguridad nacional y, en el caso del derecho a la protección de datos personales, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad pública, salud pública o para proteger los derechos de tercero.
- 72.272. Considera que la intención del legislador de hacer equivalente la seguridad interior a la seguridad nacional, es decir, que son lo mismo, tiene como uno de sus objetivos, no justificado y no legítimo, el que toda la información que derive de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, como indebidamente se establece en su artículo 9, sea de seguridad nacional y, por ende, que se pueda reservar la misma afectando injustificadamente el derecho de acceso a la información y, en su caso, el derecho de protección de datos personales.
- 72.273. Señala que lo que importa para efectos de la invalidez del precepto reclamado es que de considerar a la seguridad interior como parte de la seguridad nacional, no se sigue que la información que derive de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior sea información que *ipso iure*, es decir, por mera disposición legal, o sea automáticamente, adquiera el rango de información de seguridad nacional. Si bien no hay propiamente una equivalencia entre seguridad nacional y seguridad interna, sí la hay en cuanto a la calidad de la información: la información de seguridad interna es información de seguridad nacional; lo cual es incorrecto, ilegítimo e injustificado. En el fondo, se trata de una regla puramente constitutiva.

- 72.274. Indica que el problema para el derecho de acceso a la información pública reside en que, más allá de la estratagema de concebir la seguridad interna como seguridad nacional, la información de seguridad interna en posesión de las autoridades competentes asume el carácter de información pública y, por ende, accesible a cualquier persona.
- 72.275. Por ello, la restricción implícita que conlleva lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior trastoca de manera injustificada e ilegítima el derecho de acceso a la información, pues si bien el fin que persigue la Ley de Seguridad Interior es legítimo, la propia medida legislativa como medio para maximizar la seguridad nacional no es idónea, pues hay otros medios por lo que se logra tal maximización como son todas las acciones para combatir las amenazas y riesgos a la seguridad interior.
- 72.276. Señala que es en la segunda parte del artículo 1o. de la Ley de Seguridad Interior donde se desprende de manera indudable cuál es el objeto de regulación de la misma: "Tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la materia". Por lo que la seguridad nacional no es propiamente un objeto de regulación de dicha norma.
- 72.277. Luego, advierte que para fijar la significación del enunciado del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, es indispensable analizarlo en cuanto a cuál clase de enunciado conforma. En su opinión, la prescripción de que la información de que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada como información de seguridad nacional, implica que se trata de una regla jurídica puramente constitutiva.
- 72.278. Para explicar en qué consiste tal categorización establece un cuadro descriptivo, donde la formulación sería la siguiente: Si se da el estado de cosas X, se produce el resultado institucional R.
- 72.279. Así, en el caso concreto, si se genera información con motivo de la aplicación (estado de cosas) entonces se produce (cuenta como) información de seguridad nacional; y, por tanto, reservada conforme a los artículos 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Basta que haya información con motivo de la aplicación para que se considere reservada.
- 72.280. Por su parte, también considera que el precepto impugnado en cuestión está afectado de una notoria ambigüedad. Entendiendo por ambigüedad, el efecto semántico por el que se produce más de una significación o interpretación, sin que ninguna de ellas predomine. No obstante la diversidad de significados, el receptor privilegia uno de ellos. La interpretación que se le puede dar a una frase o texto (normativo) puede entenderse de diferentes formas (dos o más significados simultáneamente), generándose una confusión entre los que interpretan y posible tergiversación de lo que quiso decir el emisor del enunciado (mensaje).
- 72.281. En esos términos, considera que en el precepto existen varios aspectos de ambigüedad: 1) "se genere con motivo de"; 2) "será considerada de seguridad nacional"; y, 3) "en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables".
- 72.282. En cuanto al primer punto, existe ambigüedad ya que no queda claro y preciso cuál información se "genera" con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.283. Al respecto, debe considerarse el mecanismo que subyace a la mencionada ley: las acciones de seguridad interior, que se consideran parte de la materia de seguridad nacional, solamente pueden llevarse a cabo si se expide declaratoria de protección de seguridad interior y, por tanto, enfrentar amenazas y riesgos a la seguridad interior únicamente se puede llevar a cabo si hay tal declaratoria. La única excepción de emitir la mencionada declaratoria está prevista en el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior, en aquellos casos en que las amenazas a la seguridad interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, caso en el que la declaratoria deberá expedirse con posterioridad y en el menor tiempo posible.

- 72.284. En ese sentido, razona que si toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior es información de seguridad nacional y, por ende, es información reservada, entonces la propia declaratoria es información reservada y su publicación en el Diario Oficial de la Federación es inconsistente con lo ordenado en el propio artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.285. Lo mismo ocurre, en otro ejemplo, con el informe que se debe rendir a la comisión bicameral del Congreso de la Unión, conforme con lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Seguridad Interior, pues se trata de información generada por la aplicación de la ley y, por ende, de conformidad con el precepto impugnado debe reservarse.
- 72.286. Respecto del segundo punto ("será considerada de seguridad nacional"), señala que hay una remisión implícita a la Ley de Seguridad Nacional, pues la información que se "genere" se considerará información de seguridad nacional y, por ende, se estará a lo dispuesto en esa ley; en la cual se considera información reservada la que comprometa la seguridad nacional y su regulación, de conformidad con lo establecido en el artículo 8, fracción V, de la Ley de Seguridad Nacional, que a su vez remite a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero se trata de una ley abrogada y, por tanto, aplican la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, en su caso, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 72.287. Sobre el tercer punto ("en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables"), sostiene que no es claro el texto normativo respecto de cuáles son las disposiciones jurídicas aplicables, precisamente por lo señalado en el punto previo. En cierta perspectiva, puede entenderse que aplica la Ley de Seguridad Nacional, pero por otro lado cabe señalar que las disposiciones jurídicas aplicables son las establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública o la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, o incluso de ambas legislaciones, y sin perjuicio de la aplicación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Todavía más, la ambigüedad se potencializa si consideramos que dos de esas leyes tienen carácter general, en sentido de leyes marco, y dos son federales, siendo que estas últimas jerárquicamente están por debajo de las generales.
- 72.288. En su opinión, puede considerarse que a primera vista las ambigüedades referidas no generan inconstitucionalidad, sin embargo, resalta que tales problemas semánticos se resuelven a partir de una interpretación sistemática, en la que juegan un papel importante un conjunto de principios, como el de jerarquía normativa, especialidad y de coherencia.
- 72.289. En ese sentido, para explicar las relaciones que la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Seguridad Nacional guardan con el parámetro constitucional en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y, derivado de éste, las leyes generales o leyes marco, refiere la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dado al artículo 133 de la Constitución Federal y la construcción del principio de jerarquía normativa, en la controversia constitucional 29/2000. Resaltando que la norma constitucional tiene el máximo nivel jerárquico en el sistema jurídico mexicano.
- 72.290. A partir de ello, considera que si partimos de la premisa de que si las leyes federales están jerárquicamente por debajo de las leyes generales, entonces es dable sostener que la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Seguridad Nacional están por debajo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 72.291. Por lo que resulta absurdo considerar que la ley federal está a la par de la ley general; siendo ridículo que, en caso de conflicto normativo, bajo el criterio de ley superior prevalece sobre ley inferior, se determine que la ley federal prevalece sobre la ley general.
- 72.292. Si bien pudiera argumentarse que la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Seguridad Nacional no están relacionadas directamente con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, por ende, no estar subordinadas a ésta, tal afirmación

- es equívoca porque si bien el objeto material de cada una de estas leyes es diferente, de ello no se sigue que si la regulación de aquellas leyes norman materialmente algunos aspectos objeto de regulación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, haya que ajustarse a su regulación alegando indebidamente que se trata de una regulación especializada, por lo que es indispensable diferenciar las clases de regulación que se pueden establecer en una ley federal y que son materialmente objeto de regulación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y así poder establecer si hay o no inconsistencias entre la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 72.293. De este modo, asevera que la regulación de la Ley de Seguridad Interior y de la Ley de Seguridad Nacional es inconsistente con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues genera un conflicto normativo o una contradicción material por ampliar o restringir ilegítima e injustificadamente el ejercicio de un derecho tal y como está previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 72.294. Posteriormente explica el principio de especialidad, como una exigencia de organización y sistematización natural del conjunto de materias que son objeto de regulación por parte del Estado. En ese sentido, señala que uno de los primeros pasos de ordenación y sistematización es el que consiste en atender la clase de facultad que para normar se otorga, considerando que hay tres órdenes de gobierno. Por lo que las materias pueden ser calificadas como exclusivas federales, exclusivas locales o exclusivas municipales o concurrentes. En las concurrentes participan los tres órdenes de gobierno a través de una ley general (o ley marco) que expide el Congreso Federal y en la cual se establecen los principios, bases, mecanismos y procedimientos respectivos, así como la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno.
- 72.295. Así, uno de los elementos relevantes cuando se califica una materia como concurrente es la de la asignación de la regla de competencia a órganos o instituciones públicas, con base en la cual habrán de operar la materia según la distribución competencial que se establezca en la ley general, dentro de los órdenes de Gobierno Federal y Local.
- 72.296. Con lo anterior, señala que las materias de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, a partir de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil diecisiete, son concurrentes, lo que significa que los órdenes de gobierno, y dentro de éstos cualquier autoridad que forme parte de los poderes clásicos y las autoridades que no formen parte de dichos poderes, quedan sujetos (obligados) a la ley general respectiva. Además, en dichas materias se crea un sistema nacional y, por su parte, la materia de protección de datos personales en posesión de particulares fue calificada como exclusiva federal desde 2009.
- 72.297. Así, sostiene que los diseños normativo e institucional de las materias de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, marcan –a partir de su aplicación– una pauta importante para que los sujetos obligados cumplan con la normativa y adecuen los cuerpos normativos que los rigen.
- 72.298. Por último, en cuanto al principio de coherencia, advierte que tanto la Ley de Seguridad Interior como la Ley de Seguridad Nacional, deben ser en todo coherentes con el paradigma generado por las reformas constitucionales de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales. De no ser así, como acontece en el presente caso, pueden ser consideradas como inconstitucionales.
- 72.299. Asimismo, precisa que las exigencias de armonización concretas no fueron una innovación motivo de las reformas constitucionales y de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino son un sucedáneo legítimo del principio de coherencia que se debe observar respecto de todo sistema jurídico.

- 72.300. Por lo que se refiere al apartado b) (violación del principio de progresividad en materia de derechos humanos), señala que la falta de armonización de la legislación en materia de seguridad nacional (déficit de armonización) y la falta de coherencia de la nueva legislación en materia de seguridad interior como parte de la seguridad nacional (y, por ende, sigue la lógica ilegítima e injustificada de la normatividad en materia de seguridad nacional) en relación con el nuevo paradigma generado con motivo de las reformas constitucionales de siete de febrero de dos mil catorce y la expedición de las leyes generales en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados (materias concurrentes), propicia una flagrante violación del principio de progresividad que se debe observar.
- 72.301. El Instituto Nacional ilustra con un cuadro la regresividad que representa el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.302. Con lo anterior, llega a la conclusión de que el legislador actuó de manera regresiva y, por tanto, violó el principio de progresividad establecido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.
- 72.303. Además, dicha conclusión se apoya en la tesis jurisprudencial, 1a./J. 85/2017 (10a.), "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.", de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con ella entiende que es dable sostener que el legislador tiene prohibido emitir un acto legislativo que elimine, desconozca o restrinja el alcance obtenido por un derecho humano.
- 72.304. En ese sentido, establece el parámetro alcanzado por la materia de transparencia y acceso a la información, a partir del siete de febrero de dos mil catorce y de la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los términos siguientes:
- 72.305. Toda la información en posesión de autoridades es pública, salvo excepciones previstas en las leyes de la materia;
- 72.306. Toda información que deba reservarse, ya sea por mandato de ley o por circunstancias particulares, deba ceñirse a un procedimiento de clasificación determinado;
- 72.307. No pueden existir reservas previas a la generación de la información —*ex ante*—;
- 72.308. Se establece temporalidad de reserva de información;
- 72.309. Se establecen supuestos de reservas que deban actualizarse mediante análisis y prueba de daño, lo que garantiza una proporcionalidad.
- 72.310. Por tanto, según ese parámetro y en atención al artículo 1o. constitucional, estima que todo acto legislativo posterior debe ser progresivo y nunca regresivo, es decir, no puede haber una ley que implique una regresión en ejercicio ganado de un derecho humano.
- 72.311. Así, el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior conculca el artículo 1o. constitucional, ya que indebidamente considera que la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada como información de seguridad nacional, lo cual implica una restricción y límite en el ejercicio del derecho de acceso a la información, habida cuenta que hace nugatorio el acceso a una información que aún no se genera y no se sabe su naturaleza y si esta efectivamente afecta la seguridad nacional.
- 72.312. Asimismo, implícitamente se establece la reserva de la información *ex ante* sin señalar las razones, motivos o circunstancias que lleven a conocer el sentido de que la información generada con motivo de la aplicación de la ley es reservada, lo cual es claramente regresivo.
- 72.313. Por último, en esa línea de regresividad, considera que lo establecido en el artículo impugnado crea artificialmente una equiparación que conlleva una reserva y restricción in abstracto del derecho de acceso a la información, es decir, reserva la información sin análisis concreto y casuísticamente de la misma.
- 72.314. **(2)** Establece como argumento central que la medida restrictiva contenida en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional porque no tiene criterio de razonabi-

- lidad alguno, sino impone restricciones y límites injustificados al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, los cuales—cuando existen— deben ser idóneos, necesarios y proporcionales.
- 72.315. Para desarrollar tal argumento, establece dos apartados: a) restricciones y límites al derecho fundamental de acceso a la información; y, b) análisis de proporcionalidad del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.316. De los dos apartados, en síntesis, el Instituto Nacional sostiene que la medida restrictiva establecida en la norma impugnada no tiene una finalidad constitucionalmente legítima y válida, tampoco es idónea, necesaria y proporcional. En otras palabras, no cumple con ninguno de los requisitos exigidos por el examen de proporcionalidad.
- 72.317. En cuanto a la falta de finalidad, señala que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior al no haberse apegado al mandato contenido en el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, cualquier restricción o limitación carece de legitimidad de origen.
- 72.318. **(3)** Estima que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior contraviene el principio de máxima publicidad y el principio de definitividad de sus resoluciones, pues al equiparar la seguridad interior con la seguridad nacional permite que se pueda interponer un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 72.319. En cuanto a la contravención del principio de máxima publicidad, señala que el precepto impugnado al considerar que toda la información es de seguridad nacional, se antepone la limitación, que es la excepción, a la regla general de que, en principio, toda la información es de carácter público.
- 72.320. La redacción del precepto coloca al derecho de acceso en una circunstancia de debilitamiento, pues crea un halo de inaccesibilidad a toda la información que se genere a través de categorizarla como de "seguridad nacional". En ese sentido, el Instituto Nacional destaca que en su experiencia, al tutelar el ejercicio del derecho de acceso, se presentan resistencias por parte de diversos actores públicos, lo que produce situaciones de ilación y transgresión al ejercicio de dicho derecho, circunstancia que se vería agudizada a partir del contenido normativo del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.321. Ahora bien, en cuanto al principio de definitividad de las resoluciones del Instituto Nacional, considera que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior podría amenazar al derecho de acceso a la información porque abre una brecha en cuanto a la garantía procesal prevista para su protección, ya que el principio de definitividad de las resoluciones del Instituto Nacional frente a los sujetos obligados se vería afectado, ya que su excepción relativa a que el consejero jurídico puede interponer recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se convertiría en la regla, pues so pretexto de que la información es de "seguridad nacional", conforme a la Ley de Seguridad Interior, el medio de impugnación se podría presentar de manera indiscriminada, a pesar de que la información no esté relacionada con dicha materia.
- 72.322. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, también se afectarían los principios de expeditos y oportunidad de la información, pues al facultar la vía recursiva para la autoridad, respecto de toda la información que se genere al amparo de la Ley de Seguridad Interior, las personas deberán esperar dos instancias para obtenerla, la del Instituto Nacional y la de la Suprema Corte de Justicia, cuando no toda la información debiera ser materia del recurso de revisión.
- 72.323. **(4)** Considera que el precepto en cuestión establece una reserva automática y atemporal de determinada información, cuando la reforma constitucional fue expresa al sostener que toda información de tal tipo no sólo debe ser considerada como pública, sino que será sujeta a reservas siempre temporales; por lo que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior impone una limitante y restricción al derecho de acceso a la información sin criterio de razonabilidad alguno.
- 72.324. Destaca que con la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce quedaron establecidos principios expresos e implícitos relevantes en materia del derecho de acceso a la información: principio de máxima publicidad; principio de reserva temporal;

- y, principio de excepcionalidad respecto del principio de máxima publicidad, expreso en ley general (reserva de fuente-ley).
- 72.325. Según esos principios, el estándar constitucional se traduciría en lo siguiente:
- 72.326. Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es de naturaleza pública;
- 72.327. En la interpretación y aplicación que se haga del derecho de acceso a la información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad;
- 72.328. Los organismos garantes se regirán por el principio de máxima publicidad;
- 72.329. La ley –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– establecerá la información que se considere como reservada o confidencial.
- 72.330. De ahí sostiene que existe un mandato constitucional para cualquier poder público a efecto de que observe tales principios, en sus respectivos ámbitos de atribuciones y facultades. En lo que respecta al Poder Legislativo, está obligado a que toda ley que emita sea acorde a ello; consideración que se ve reforzada si se toma en cuenta que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión debe expedir la ley general que desarrolle los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.
- 72.331. En esa tesitura, al analizar el contenido del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior pueden desprenderse las conductas prohibitivas y facultativas siguientes: será considerada como información de seguridad nacional toda la información que se genere por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior; y, por ende, se limita el acceso a la información siempre y cuando tenga que ver por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.332. Por ende, advierte que nos encontramos ante un precepto federal –norma jerárquicamente inferior respecto de la ley general– que establece una categoría especial de reserva de la información por causa de seguridad nacional, la cual no sólo no está prevista en el Texto Constitucional, sino lo contradice directamente.
- 72.333. [Sobre el artículo 31. Conceptos de invalidez del quinto al octavo]
- 72.334. **(5)** Entiende que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior contraviene el texto de la Constitución Federal, porque al ordenar la entrega de cualquier información, sin delimitar su tipo y autoridad, no sólo menoscaba la autonomía constitucional y facultades del Instituto Nacional, sino restringe el derecho a la privacidad y la protección constitucional de los datos personales.
- 72.335. Siguiendo jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca del respeto de la autonomía de los órganos constitucionales autónomos, considera que la obligación que le es impuesta por el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior pone al Instituto Nacional –como órgano constitucional autónomo– en una posición de subordinación frente a cualquiera de los aplicadores de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.336. Entiende que el Instituto Nacional debe cooperar con las instancias operadoras de la Ley de Seguridad Interior para velar por la seguridad del Estado Mexicano; sin embargo, esa actividad crucial en un engranaje democrático no puede significar subordinación entre poderes, lo cual se produciría con la disposición impugnada, pues resulta tan amplia que su implementación puede restringir su organización interna y su obligación de garantizar los derechos que tutela.
- 72.337. Así, desde la perspectiva de los sujetos activos, la norma facultaría a cualquier autoridad que intervenga conforme a la Ley de Seguridad Interior, como pueden ser las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Gobernación, incluso fiscalías y secretarías de seguridad pública de las entidades federativas (que no actúan ni tienen competencia a nivel nacio-

- nal), lo que se traduciría en una diversificación de actores con atribuciones para obtener información de manera indiscriminada y mermaría el control y resguardo de la información sensible en materia de seguridad, pues se diluyen las responsabilidades.
- 72.338. Ahora bien, por lo que hace al objeto del precepto en cuestión, no se delimita la finalidad o el tipo de información que habilitaría su solicitud. Si bien dispone que se deberá proporcionar conforme a los términos de la Ley de Seguridad Interior, lo cierto es que no existe precepto alguno que regule dicha obligación.
- 72.339. Así, la norma se convierte en un deber de hacer que permitiría a las instituciones encargadas de su aplicación a obtener cualquier dato que genere el propio Instituto Nacional sobre su organización interna y sobre sus acciones para la tutela de los derechos que tiene encomendados, sin limitación y sin previa justificación sobre la proporcionalidad.
- 72.340. Por tanto, estima que tal situación repercute en su autonomía, desde un punto de vista orgánico, pues implicaría una intromisión en cuanto a su operación administrativa, financiera y funcional, así como en la independencia que debe tener en su actuar frente a cualquier actor externo, al no ser necesaria motivación alguna para la salvaguarda de la seguridad nacional.
- 72.341. Además, desde el campo de la autonomía como garantía institucional, se afectaría el ejercicio del derecho de acceso a la información porque las autoridades mencionadas podrían obtener información sobre las solicitudes que presentan los particulares y los recursos que interponen sin previa justificación, como son direcciones IP, datos de identificación personal, el tipo de información que es de su interés, ya que no debe olvidarse que uno de los principios en la materia es que la identidad, personalidad o razones de los solicitantes para obtener información es irrelevante para su ejercicio. Por su parte, se tendría que proporcionar aspectos sobre la sustanciación de recursos en trámite que podrían vulnerar la conducción y resolución de los mismos.
- 72.342. Asimismo, también se vería afectado el ejercicio del derecho de protección de datos, ya que se podría solicitar información personal y sensible sin motivación alguna. Si bien, conforme al artículo 70 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, se exceptúa la obtención del conocimiento del titular en las transferencias de información entre sujetos obligados por razones de seguridad nacional, el mismo precepto prevé que ello no exime al responsable de cumplir con las obligaciones previstas en tal ley, como es el cumplimiento de los principios de finalidad y proporcionalidad, que suponen respectivamente que el tratamiento de datos debe estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas relacionadas con las atribuciones que la normatividad confiera, y sólo se deberán tratar para los objetivos que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios que justifiquen su tratamiento.
- 72.343. También considera que igualmente se inhibiría el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, tanto en posesión de sujetos obligados como de particulares, ante la posibilidad de que tales autoridades, sin limitación alguna, puedan obtener información sobre las personas y respecto del ejercicio de sus derechos, incluyendo datos de las investigaciones con motivo de los procesos de verificación y sanción que sustancia el Instituto Nacional.
- 72.344. Por tanto, en su opinión, la petición de información para la debida implementación de la Ley de Seguridad Interior, en especial la dirigida a órganos autónomos destinados a tutelar derechos humanos, como es el Instituto Nacional, debe estar debidamente reglada, estableciendo con precisión las circunstancias generales que justificarían la petición de información y el procedimiento específico para ello, valorando incluso la posibilidad de participación de un tercer poder, como el judicial, que autorice la petición de información, con el fin de evitar intromisiones a la autonomía de gestión, amenazas que debiliten el ejercicio del derecho y brindar certeza jurídica.
- 72.345. **(6)** Del análisis que efectúa de los enunciados jurídicos contenidos en el artículo en cuestión, entiende que se tratan de una regla de acción expresa y una regla de compe-

- tencia implícita. Y con ello sostiene que para las autoridades solicitantes de información está implicada una regla de competencia, la cual tiene traducción en la forma siguiente: si hay información que se requiera para llevar a cabo las acciones previstas en los artículos 6 y 11 de la Ley de Seguridad Interior, las autoridades mencionadas en ésta pueden solicitar información de seguridad interior.
- 72.346. En ese sentido, cuestiona ¿quiénes pueden solicitar información?, cuestión que no es banal ante la falta de definición y certeza en los contenidos de la Ley de Seguridad Interior, lo cual genera no sólo incertidumbre en los órganos autónomos obligados por la regla de competencia, sino indirectamente en materia de datos personales, ya que los titulares de éstos no podrán consentir o manifestar su oposición en la transferencia de sus datos sensibles.
- 72.347. Por tanto, al no estar plenamente decidido qué autoridad y para qué finalidad puede usar o utilizar la información, los artículos 6o. y 16 constitucionales se ven vulnerados, pues se genera, por un lado, una invasión innecesaria a las facultades del Instituto Nacional y, por el otro, se soslaya el derecho constitucional de las personas de oponerse al tratamiento de sus datos personales al no estar definida la finalidad en el uso que se haga de los mismos.
- 72.348. Aunado a lo anterior, en cuanto al derecho a la protección de datos personales, destaca que no resulta aplicable el artículo 120, fracción IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior expresamente se señala "información en materia de seguridad interior" y, por ende, al no tratarse de cuestiones de seguridad nacional, se requiere el consentimiento del titular de los datos personales.
- 72.349. Todavía más cuando del artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior no se desprende que todas sus disposiciones son materia de seguridad nacional, mucho menos en materia de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.
- 72.350. Por otra parte, destaca que en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior existe una clara ambigüedad, misma que genera incertidumbre en la restricción de derechos humanos, ya que no se distingue el tipo de información que debe ser proporcionada, máxime que en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública la información puede ser pública (posible de reserva) o puede ser información confidencial, existiendo además datos sensibles y datos personales susceptibles que deben ser protegidos por las autoridades y que se encuentran dentro de la información pública reservada y la información confidencial.
- 72.351. **(7)** Entiende que el artículo 31 al formar parte del capítulo cuarto "De la inteligencia para la seguridad interior" su interpretación está orientada a esa materia.
- 72.352. Asimismo, si la inteligencia para la seguridad interior está definida en el artículo 4, fracción VII, de la Ley de Seguridad Interior, la información de seguridad interior a que se refiere el artículo 31 es la información relativa al "conjunto de conocimientos obtenidos a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de seguridad interior".
- 72.353. Para el Instituto Nacional es relevante distinguir entre riesgo y amenaza para efectos de la información de que trata el precepto impugnado. Su postura es que se trata de conceptos diferentes, pues para llevar a cabo acciones de seguridad interior respecto de riesgos a la misma, aplica lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior, lo que implica implementar políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos.
- 72.354. Sin embargo, la información de seguridad interior a que se refiere el artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior, no sólo se corresponde con las amenazas a la seguridad interior, caso en el que se requiere de la declaratoria de protección a la seguridad interior, sino también comprende los riesgos a la seguridad interior, cuya atención no requiere de

- dicha declaratoria por tanto, la información a que se refiere el artículo 30 puede comprender tanto riesgos como amenazas a la seguridad interior.
- 72.355. Así, para el Instituto Nacional, el problema de inconstitucionalidad radica medularmente en la falta de certeza y ambigüedad de la información a que se refiere el artículo 31, ya que no hay un procedimiento claro para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior que se contemplen en la Agenda Nacional de Riesgos, lo que se potencia cuando se solicite información en atención a dicho precepto.
- 72.356. Por lo que tal indefinición propicia un alto grado de arbitrariedad en la información que se puede solicitar a los órganos autónomos con fundamento en el artículo reclamado, ya que vía el concepto de riesgo a la seguridad interior, se pueden realizar políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior; máxime que las amenazas a la seguridad interior requieren de la mencionada declaratoria *ex ante*, salvo el caso del artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior, en el que la declaratoria será emitida con posterioridad.
- 72.357. A diferencia de estas declaratorias, las acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente riesgos a la seguridad interior contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos, no requieren declaratoria alguna, dependiendo únicamente de dicha agenda.
- 72.358. En otras palabras, el problema de inconstitucionalidad radica en que la información que requieran las autoridades en materia de seguridad interior pueden derivar de acciones relacionadas con riesgos a la seguridad interior, y esta información no depende de una declaratoria sino de los que unilateral-arbitrariamente se determine en la Agenda Nacional de Riesgos.
- 72.359. Asimismo, la vaguedad de las disposiciones constituye un incumplimiento del deber de prevención de violaciones a derechos humanos, reconocido en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, con relación a los derechos a la privacidad, protección de datos personales y a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, los cuales se encuentran reconocidos en los artículos 16 constitucional, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- 72.360. Para finalizar destaca la práctica del derecho internacional de los derechos humanos en esta materia, señalando que se ha reconocido que el poder altamente invasivo de la vigilancia y la dificultad de detectar abusos, como consecuencia de la secrecía con la que se lleva a cabo por el Estado, exige el diseño y aplicación de diversas medidas de control contra pesos institucionales que provengan o remedien instancias de ejercicio abusivo de la vigilancia estatal.
- 72.361. En esa tesitura, sintetiza y explica criterios de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del sistema universal de derechos humanos de Naciones Unidas, para llegar a la conclusión de que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior no cumple con los estándares internacionales de derechos humanos, en tanto que dicha disposición no señala con claridad, precisión y detalle ningún aspecto relevante a las circunstancias, procedimientos, naturaleza o límites de la información que se le puede solicitar al Instituto Nacional como órgano autónomo constitucional.
- 72.362. **(8)** Considera que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior establece un régimen de excepción al consentimiento para las transferencias de datos personales sin los debidos controles de legalidad y certeza jurídica para los titulares.
- 72.363. En ese sentido, indica que si bien las transferencias de datos personales entre sujetos obligados están permitidas, cuando esas transferencias se establecen en una ley, el problema radica en que no hay certeza jurídica para determinar el ejercicio de la atribución conferida a las instancias de seguridad interior conforme a los artículos 65, 66 y 70 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

- 72.364. Arguye que la obligación impuesta por el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior impone a los sujetos obligados el deber de realizar transferencias sin el consentimiento de los titulares de los datos personales, sin que exista una razón fundada y motivada, dado que la facultad genérica conferida en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior propiciaría una recolección y tratamiento de datos personales sin la necesidad de declaraciones de seguridad interior o sin imponer requisitos previos de control de legalidad.
- 72.365. Por su parte, estima que no hay disposición que garantice el cumplimiento de los principios y deberes para garantizar el derecho a la protección de datos personales por las instancias encargadas de la seguridad interior como sujetos obligados de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- 72.366. El artículo en cuestión, al no identificar el tipo de información que se puede solicitar, no establece métodos claros de control de tratamiento de los datos personales, así como de los metadatos tratados o de las interferencias realizadas sobre los datos analizados, estableciendo con ello un régimen de excepción que vulnera el derecho a la protección de datos personales.
- 72.367. En ese sentido, resalta que de las acciones de inteligencia que se realicen es posible que se obtengan inferencias y se genere más información concerniente a personas físicas, sin embargo, no se cuenta con elementos para determinar cómo será tratada dicha información ni el nivel de cumplimiento de los principios.
- 72.368. Adicionalmente, la ambigüedad en la regulación de las condiciones, requisitos y reglas para transferir información a petición de las autoridades en materia de seguridad interior vulnera el ejercicio autónomo de las facultades encomendadas al Instituto Nacional, pues podría entorpecer el ejercicio de sus atribuciones, como en el caso de que se presente una situación en donde las instancias de seguridad interior sean sujetos de una verificación del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- 72.369. Por último, sostiene que el contenido del artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior puede conllevar un efecto inhibitorio en el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública al no establecer condiciones de anonimato de los solicitantes, pues la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el nombre no es un requisito para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

#### Acción de inconstitucionalidad 10/2018

Accionante:	Movimiento Ciudadano.
-------------	-----------------------

- 72.370. Se argumenta, en esencia, que:
- 72.371. **Primero. Inconstitucionalidad por violaciones al principio de seguridad jurídica al existir vicios en el procedimiento legislativo.** Aunado al hecho de que la Ley de Seguridad Interior violenta derechos político-electorales, como lo habremos de exponer a la brevedad, consideramos que tampoco se cumplió con el procedimiento legislativo que mandata la Constitución, y que se regula mediante el Reglamento de la Cámara de Diputados.
- 72.372. En primer lugar, el artículo 71 de nuestra Ley Suprema establece que el presidente, los diputados y senadores, las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México y un .13 % de los ciudadanos de la lista nominal de electores tienen el derecho de iniciativa. Dicha propuesta legislativa debe ser discutida por ambas Cámaras, salvo los casos que señale la Constitución como competencia exclusiva de una de ellas. Una vez aprobado el proyecto en la Cámara de Origen, pasará a ser discutida en la otra, que fungirá como revisora, para después ser promulgado y publicado por el presidente de la República en el caso de que no se den observaciones. El trámite y discusión de las iniciativas se debe hacer de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y con los reglamentos respectivos de cada Cámara. Esto último, explicita el artículo 72 constitucional.

- 72.373. Lo anterior significa que si no se cumple a cabalidad el procedimiento legislativo, existe un vicio en el origen de la norma que se haya expedido, toda vez que el acto legislativo es una unidad indisoluble y al existir una falla en una de las partes que lo constituyen, se contamina la totalidad del acto.
- 72.374. Todo vicio en el proceso legislativo transgrede también el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, pues si se contraviene la ley, no puede considerarse a la norma correctamente fundamentada; por otro lado, se violenta el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 14 del mismo Ordenamiento Supremo, pues si la ley que se emitió con un vicio formal de origen puede justificar actos de privación, no se siguen las formalidades esenciales del procedimiento—las cuales deben interpretarse armónicamente con el antes citado artículo 72 para incluir lo legislativo— y al no hacerlo, se impide al gobernado tener certeza de que no está sujeto a decisiones arbitrarias por parte de las autoridades. Por lo anterior, se debe declarar inconstitucional la Ley de Seguridad Interior en virtud de los siguientes planteamientos:
- 72.375. Inconstitucionalidad en el procedimiento parlamentario al no haberse tomado en cuenta a los partidos minoritarios en la deliberación. El dictamen que se controvierte fue aprobado por mayoría de 18 votos a favor y 13 en contra en la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados—en tanto Cámara de Origen—, el día 30 de noviembre de 2017; posteriormente se turnó al Pleno de la Cámara de Diputados el mismo día, declarando la publicidad del dictamen enviado por la Comisión de Gobernación, sometiéndolo a votación y discusión de inmediato, como consta en la versión estenográfica de la sesión del 30 de noviembre de 2017 del Pleno de la Cámara de Diputados<sup>1</sup>, sin que existieran las condiciones para que el resto de los diputados presentes en el Pleno de la Cámara de Diputados—que no estuvieron presentes en la Comisión de Gobernación— la analizaran, y en consecuencia, pudieran debatirla y votarla. Esto se hizo en contravención de los artículos 59, 60 y 64 del Reglamento de la Cámara de Diputados.
- 72.376. En aras de detener la discusión y subsanar el procedimiento legislativo, los diputados Cristina Gaytán Hernández, Maricela Contreras Julián y Jorge Álvarez Máynez, de los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, Morena y Movimiento Ciudadano, respectivamente, presentaron tres mociones de suspensivas. Éstas resultaron infructuosas, al ser votadas en contra por una mayoría; de esto se colige que no se tomaron en cuenta las opiniones de las bancadas minoritarias y, por tanto, se quebrantaron no sólo las reglas de procedimiento legislativo de la Cámara, sino también la jurisprudencia de la Suprema Corte.
- 72.377. Esta situación se repitió el 15 de diciembre de 2017, posterior a que la Cámara de Senadores hiciera modificaciones a la minuta enviada por la Cámara de Diputados, y se aprobara en lo general y en lo particular a las 2:55 horas del referido día, remitiéndola al Pleno de la Cámara de Diputados, que reanudó sesión a las 08:30 horas, el propio 15 de diciembre de 2017, y comenzó su discusión y posterior votación—a pesar de que diputados de Morena presentaron una moción suspensiva, para postergar dicha discusión y votación— minutos después de las 10:00 horas, sin que existieran condiciones para que el Pleno de la Cámara de Diputados analizara con exhaustividad los cambios realizados por la Cámara Revisora, aprobando dicha minuta a las 10:50 horas del día en mención.
- 72.378. Lo anterior incide en que ni los diputados ni los senadores estuvieron en condiciones de generar y sostener un verdadero debate, en el cual una vez analizadas todas las aristas, se procediera en amplitud de libertad a votarla.
- 72.379. El hecho de haber dictaminado y circulado con toda premura, **por cuanto hace a la urgencia de su aprobación, a pesar de haber contado con al menos 2 periodos ordinarios para cumplir con las formalidades necesarias del debido proceso legislativo a que se constriñe la ley, nos lleva a concluir de que la Ley de Seguridad Interior es notoriamente inconstitucional.**
- 72.380. **Inconstitucionalidad en el procedimiento parlamentario al no haberse cumplido con el quorum necesario.** Durante el procedimiento legislativo, se dio también una irregularidad consistente en la falta de quorum durante la discusión—en sesión de 14 de diciembre de 2017—, en el Pleno de la Cámara de Senadores, toda vez que la Senadora Layda Sansores

- solicitó, a la presidencia de la mesa directiva, en repetidas ocasiones que se verificara el quorum, peticiones que fueron rechazadas en diversas ocasiones por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, Ernesto Cordero, así como César Pedroza, en evidente contravención al artículo 59 del Reglamento del Senado de la República.
- 72.381. Por si fuera poco, la reiterada solicitud, y la situación, derivaron en que la mesa directiva ordenara la apertura del tablero electrónico durante 90 minutos para registrar la asistencia de los senadores, y verificar quorum. Por lo que, el plazo que se otorgó excedió de tal manera, que se evitó constatar la notoria falta de quorum durante el desarrollo de la sesión de mérito, necesario para la celebración de dicha sesión; esto debió haber sido razón para darse por concluida la sesión, dada la falta de condiciones para la discusión de la minuta enviada por la Cámara de Origen, trascendiendo en el contenido, tanto del dictamen de la minuta de la Ley de Seguridad Interior, como en el contenido de la propia ley.
- 72.382. **Segundo. Inconstitucionalidad por violación al principio de legalidad.** El principio de legalidad es uno de los pilares del ordenamiento jurídico mexicano; éste se encuentra contenido en parte en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 72.383. Consideramos que el dictamen que da origen a la Ley de Seguridad Interior tiene sendos vicios de legalidad pues no da fundamentación plena para la emisión de una Ley de Seguridad Interior, ni cumple con los requisitos de proporcionalidad ni motivación reforzada que ha establecido jurisprudencialmente este Alto Tribunal.
- 72.384. **Inconstitucionalidad por indebida fundamentación.** En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no existe fundamento firme que permita la creación de una Ley de Seguridad Interior. El dictamen del que deriva la ley que se impugna, pretende crear el espacio para la seguridad interior al interpretar de forma laxa la Norma Suprema, estableciendo que las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior.
- 72.385. Consideramos que la interpretación que realizan no es adecuada, toda vez que manipulan el contexto con el que se aplica el artículo 89, fracción VI, pues ubican la mención a la seguridad interior que hace este numeral como una extensión simple de la seguridad nacional, sin tomar en cuenta lo que marca el artículo 129 constitucional sobre la disciplina militar, el 21 sobre la seguridad pública y el 29 en lo relativo al estado de excepción. Para tener claridad, explicaremos los artículos que hemos comentado uno por uno, comenzando por el 89, fracción VI.
- 72.386. Es importante notar que la preservación de la seguridad nacional se debe dar en los términos que señale la ley, mientras que esto no se da así para la seguridad interior. Lo que se hace en el dictamen es poner a la seguridad interior como una extensión de la seguridad nacional, que también se entiende como la defensa exterior del territorio nacional. Si se interpreta de esta forma, el artículo 73 le da facultades al Congreso para legislar sobre seguridad interior como aspecto de la seguridad nacional.
- 72.387. Entendemos entonces que **la seguridad interior se da exclusivamente en el contexto de una declaratoria de emergencia** hecha por tiempo limitado, pues hay una perturbación grave a la paz o una amenaza a la sociedad, no al territorio nacional; si esto no se da, existe la seguridad pública y la seguridad nacional. Se tiene que de la forma en que se encuentra configurada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el despliegue de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad interior sólo puede darse previa declaratoria de emergencia, pues es un acto análogo a la declaración de guerra y se entiende como un parte del supuesto del artículo 129.
- 72.388. De lo anterior concluimos que al momento de crear una Ley de Seguridad Interior que no sea reglamentaria del artículo 29 constitucional, en relación al 89, fracción **IV**, el dictamen se encuentra en franca y abierta contravención de los artículos 29 y 129 relacionados con el 89, fracción **VI** y con ello, existe un vicio de legalidad, pues no existe una adecuada fundamentación en dicho documento.
- 72.389. En lo que hace a la facultad residual, la misma no se puede utilizar para legislar en materia de seguridad interior cuando se aplica al artículo 89, fracción VI, en relación con la facultad del Congreso de legislar en materia de seguridad nacional, debe hacerse en el contexto de reglamentar el artículo 29 constitucional y, por ello, también usar este artículo de la forma antes expuesta resulta ser inconstitucional.

- 72.390. **B) Falta de motivación.** Por otra parte, el dictamen de la ley que impugnamos no se ciñe a los parámetros jurisprudenciales establecidos en el contexto de normas que afectan derechos fundamentales. El dictamen que impugnamos solamente se avoca a listar antecedentes tácticos y circunstancias históricas que justifican la existencia de la seguridad interior.
- 72.391. Si bien esta tesis jurisprudencial establece la posibilidad de que las Fuerzas Armadas acudan en auxilio de las autoridades civiles sin que medie declaratoria de emergencia, lo anterior fue invalidado por la reforma constitucional de 2008 donde quedó establecido el carácter civil de las instituciones de seguridad pública. Asimismo, dicha jurisprudencia se dio antes de la realidad del narcotráfico y la globalización que usan de justificación para la ley impugnada e incluso antes de la paradigmática Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos de 2011, en la cual cambió de forma radical el sistema de derechos que tiene el Estado Mexicano. Por ello, los argumentos que extrae de la misma son anacrónicos y no sirven para una justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable en términos de la jurisprudencia que citamos de motivación legislativa.
- 72.392. El resto de la parte justificativa del dictamen no cumple tampoco con el antes citado estándar jurisprudencial, toda vez que dicho documento sólo justifica la existencia del concepto de seguridad interior dentro de lo que entendemos como seguridad nacional, en especial, dentro de la conceptualización flexible y por momentos analíticamente endeble que hace el artículo 3o. de la Ley de Seguridad Nacional.
- 72.393. Dicho dictamen no contempla las posibles afectaciones a los derechos humanos que pudiera realizar la Ley de Seguridad Interior ni ve la proporcionalidad de la medida propuesta, de forma tal que incumple con el parámetro jurisprudencial antes citado, sobre todo si entendemos como una extensión del mismo a las tesis que ha realizado este Alto Tribunal en materia de proporcionalidad.
- 72.394. Aplicando la primera etapa del test de proporcionalidad, tenemos que el intento que hacen de justificar la existencia de la seguridad interior al establecer las amenazas internas como razón y las Fuerzas Armadas –siendo las mejores percibidas por la población a juicio del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de Cámara de Diputados– como la institución idónea para ello, son insuficientes. Esto se da por que no se explica por qué la implementación de la Ley Seguridad Interior constituye una limitante necesaria y proporcional a los derechos humanos. En la segunda etapa del test, debe de justificarse la idoneidad de la medida.
- 72.395. La idoneidad del recorte tampoco se justifica, toda vez que no existe una relación entre los derechos humanos afectados la finalidad de la Ley de Seguridad Interior, pues, reiteramos, se justifican los fines y propósitos de la seguridad interior, pero no como los medios afectan a los derechos humanos.
- 72.396. Asimismo, el dictamen omite la ponderación de medidas alternas que pudieran lesionar en menor medida los derechos humanos, de forma tal, que este aspecto tampoco se cumple.
- 72.397. De esta última parte se entiende que deben existir dos principios a ponderar, cosa que en ningún momento se señala en el dictamen. Se hace la justificación por medio de una jurisprudencia que pudiera no ser compatible con la reforma de derechos humanos de 2011 y en ningún momento se extraen de la misma principios válidos o se hace una ponderación de principios a la luz de una posible afectación de derechos humanos.
- 72.398. **Tercero. Inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior por violaciones a los derechos de reunión de libre expresión de ideas en materia político-electoral.** El artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior transgrede los derechos de reunión y asociación en materia político-electoral y de libre expresión de ideas en materia político-electoral.
- 72.399. En contrapunto a dicho dispositivo jurídico, tenemos la libertad de expresión y los derechos de reunión y asociación consagrados en los artículos 7o. y 9o. constitucionales.
- 72.400. Ahora bien, la libertad de expresión y la reunión y asociación política–electoral se dan al interpretar los artículos constitucionales citados previamente con el artículo 35 en sus fracciones I y II; sin embargo, la expresión del derecho obtenido es un mínimo. En virtud que desde 2011 en los Estados Unidos Mexicanos se tiene un sistema de derechos humanos y no de garantías individuales, podemos tener que la Declaración Universal de

- Derechos Humanos, al estar consagrada como costumbre internacional y ser fuente primordial de la misma, forma parte del parámetro de regularidad constitucional.
- 72.401. De lo anterior tenemos a que la libertad de expresión del artículo 7 incluye un derecho a crear y difundir información política y electoral y que ello conlleva participar en la vida política del país; asimismo, expresar ideas forma parte de la expresión de la voluntad popular, que no necesariamente se encuentra supeditada a los periodos electorales.
- 72.402. Estas reflexiones son las bases por medio de las cuales argumentaremos la inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior. A saber:
- 72.403. **a) Inconstitucionalidad por generar un efecto inhibitorio en el ejercicio de derechos humanos por el solo hecho de que existe dicho artículo.** De una interpretación a contrario sensu el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior se concluye que serán amenazas a la seguridad interior y, consecuentemente, materia de declaratoria de protección a la seguridad interior las movilizaciones de protesta social y aquellas que se realicen por un motivo político-electoral, si no se realizan de conformidad con la Constitución. Ello resulta contradictorio, ya que las manifestaciones referidas son la concreción de la libertad de expresión y los derechos de reunión y asociación que nuestra Constitución reconoce a toda persona y organización de objeto lícito.
- 72.404. **El hecho de establecer una condición que permite equiparar una clase de manifestaciones de protesta social y político-electorales con posibles actos que pudieran catalogarse como de seguridad interior, genera una lesión a la libertad de expresión y de reunión, pues tendrá un efecto inhibitorio** en las personas que buscan ejercer sus derechos humanos. Asimismo, el artículo 7o. constitucional establece que la libertad que consagra no puede ser sujeta a límites directos e indirectos y entre los posibles ejemplos a los que alude encontramos los controles oficiales. **Una medida inhibitoria es un control oficial que limita de forma indirecta el derecho humano a expresarse.**
- 72.405. **Inconstitucionalidad por condicionar la inaplicabilidad de la categoría "amenaza a la seguridad interior" a movilizaciones político-electorales.** Cuando el artículo 8 de la ley impugnada precisa que las movilizaciones que tengan un motivo político-electoral que se realicen conforme a la Constitución no serán susceptibles de ser consideradas como amenazas a la seguridad interior se implica lógicamente que aquellas movilizaciones que no se realicen "conforme a la Constitución" si son susceptibles de ser consideradas amenazas a la seguridad interior. ¿Qué contenido normativo debe dársele a la condición de realizarse "conforme a la Constitución"? Es difícil saberlo pues la Constitución no regula explícitamente las movilizaciones político-electorales (salvo que se entienda por estas exclusivamente la formación y funcionamiento de partidos, precampañas y campañas, lo cual parece sumamente limitado y cuestionable) ni establece condiciones de su licitud. Esto resulta ser un control oficial que afecta de forma directa a la libertad, en términos del artículo 7, además de que es una limitación indebida al derecho de reunirse en términos del 9.
- 72.406. Ahora bien, si llegara a considerarse que una manifestación constituye una amenaza a derechos humanos por no adherirse a la Constitución, **la sola presencia de las Fuerzas Armadas sin que mediara intervención, es por sí misma, una manera de limitar la libertad de expresión y, por ende, una lesión en derechos de una masa de personas.**
- 72.407. Dicho artículo es sumamente peligroso, pues entraña un riesgo y amenaza inminente al ejercicio de las libertades de las personas. Además, dicha limitación a las libertades, no es compatible con los deberes de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales, que les ha impuesto la Constitución, en su artículo 1o., a todas las autoridades del Estado Mexicano. Por el contrario, se le está dando sustento legal a la vulneración de derechos.
- 72.408. **Inconstitucionalidad por volver a las movilizaciones político electorales susceptibles a los regimenes aplicables de conformidad con la ley de seguridad interior.** El multicitado artículo 8 al precisar explícitamente que las movilizaciones político-electorales no son susceptibles de considerarse amenazas a la seguridad interior y tampoco ser susceptibles de quedar incluidas en una declaratoria, implica lógicamente que si son susceptibles de catalogarse dentro de otros supuestos normativos contemplados en esta ley.

- 72.409. En efecto, la ley resulta aplicable cuando existen amenazas a la seguridad Interior conforme a una declaratoria, pero también contempla distintas "acciones permanentes" que no requieren de una declaratoria para operar en al menos dos supuestos, a saber: (a) **cuando una situación está contemplada en la Agenda Nacional de Riesgos** – documento, que se encuentra fuera del alcance del público por estar reservado y, en consecuencia, cuyo contenido no puede conocerse por la ciudadanía ex ante–, según lo establece el primer párrafo del artículo 6 de la ley aquí impugnada; y, (b) **de forma permanente** los riesgos a la seguridad interior, conforme al artículo 26, párrafo segundo
- 72.410. La exclusión de movilizaciones de naturaleza político electoral –aún si no se considera el condicionamiento para su protección mencionado arriba– contemplada en el artículo 8 referido no es aplicable para las movilizaciones político electorales que estén contempladas en la agenda nacional de riesgos o aquellas que las autoridades consideren sean riesgos a la seguridad interior. Esto implica limitantes directas e indirectas a los artículos 7 y 9 en términos similares a los antes planteados.
- 72.411. **Cuarto. Inconstitucionalidad por inhibir el principio de soberanía popular y el derecho a la democracia del cual la libertad de expresión y los derechos de reunión y asociación son manifestaciones.**
- 72.412. La democracia directa y representativa que se encuentran contenida como un derecho humano internacional constitucionalizado; **sin embargo, la expresión libre de opiniones y la reunión y asociación son una forma de participación política de forma directa y por ello**, deben considerarse limitables exclusivamente en los términos planteados por el párrafo 2, del citado artículo donde resulte aplicable. Y, debido a que el Pacto de San José constituye parte del parámetro de la regularidad constitucional por ser un tratado internacional, debe considerarse como una adición a los derechos consagrados en la Carta Magna.
- 72.413. Estos principios de la democracia nos hacen ver que la democracia es la conjunción de los derechos de participar políticamente y aquéllos de expresarse y reunirse y, por tanto, **es factible concluir que la democracia es un derecho humano.**
- 72.414. Esto nos lleva a otra conclusión importante: es mediante el ejercicio de los derechos de reunión, asociación y de libre expresión, que los ciudadanos y líderes de opinión controlan popularmente el ejercicio del poder cuando haya motivos para hacer reclamos legítimos a las autoridades.
- 72.415. **Se tiene también que si la democracia es un derecho humano, lo es también alterar y modificar la forma de gobierno por medio de mecanismos de soberanía popular, entre los que se encuentra la reunión y asociación política y la libre expresión de ideas** por tanto, los mecanismos antes mencionados en el anterior concepto de invalidez no solamente vulneran los derechos y libertades antes mencionados, sino que también afectan el derecho humano a la democracia y a formar parte de la cosa pública y de alterar la forma de gobierno.
- 72.416. **Quinto. Inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior por violaciones al derecho a la seguridad y certeza jurídica.** Si se validase el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, los derechos humanos correrían permanentemente el grave riesgo de ser 58 restringidos, ya que se dotaría a la autoridad de un marco jurídico a modo para coartar y limitar el ejercicio de las libertades de asociación, reunión, expresión, tránsito, así como de participación política directa en los asuntos públicos del país o de sus entidades federativas. El presidente de la República y las Fuerzas Armadas serían los únicos competentes para verificar y estimar si una movilización social o de carácter político-electoral, se realizó de conformidad con la Constitución, o en caso contrario, si dichas movilizaciones representan amenazas a la seguridad interior.
- 72.417. Lo anterior se llevaría a cabo violentando uno de los derechos más importantes, la certeza y la seguridad jurídica, que como mencionamos en nuestros argumentos de forma, están supeditadas a la existencia de las formalidades esenciales del procedimiento en términos del artículo 14 constitucional.

- 72.418. El artículo octavo genera menoscabo a derechos humanos como la expresión de ideas y la reunión y asociación política que necesariamente tienen como eje el cuerpo de quien los disfruta por el solo hecho de ser humano; es decir, afecta a la persona humana y por ello violentan los artículos 14 y 16 constitucionales. **Ya sea por inhibir el ejercicio de derechos, al tener términos vagos para determinar cuándo una protesta político-electoral es constitucional o sea por lograr que ciertas protestas puedan ser sujetas a su régimen, la Ley de Seguridad Interior violenta la certeza jurídica porque siendo medidas administrativas, no se ciñen a las formalidades esenciales que les resultan aplicables.**
- 72.419. **Sexto. Inconstitucionalidad por violentar los principios rectores de derechos humanos contenidos en el artículo 1o. constitucional.** El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios fundamentales del régimen de derechos que rige a la República.
- 72.420. **a) Por contravenir al principio *pro homine*,** el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior contraviene al artículo 1o. de la Carta Magna en tanto que no otorga a las personas la protección más amplia de sus derechos, lo cual es mandado en nuestro máximo ordenamiento. Por el contrario, la ley impugnada **establece** limitaciones graves y restricciones a los derechos humanos de asociación y libre manifestación de las ideas de quienes participan en movilizaciones o de quienes manifiestan sus ideas en ellas. Claramente se está inobservando el principio *pro homine*, el cual ha sido definido por medio de diversos criterios jurisprudenciales.
- 72.421. La redacción del artículo 8 de la ley en comento brinda la posibilidad a las Fuerzas Armadas y fuerzas federales, de que antes, durante y después de efectuarse las movilizaciones de protesta, estén facultadas para emprender acciones para garantizar la seguridad interior, tales como: identificar, prevenir, atender, reducir y contener cualquier cosa que estimen como riesgos y amenazas a la seguridad interior; recolectar, procesar, diseminar y explotar información que consideren correspondiente a esa materia, lo cual se traduce en espionaje; y utilizar técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, o en otros términos, reprimir manifestaciones.
- 72.422. Aunado a ello, resulta sumamente peligroso que sea el presidente de la República, el último intérprete acerca de si las manifestaciones se han realizado o no de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, poseerá la facultad metaconstitucional de calificar una manifestación como amenaza a la seguridad interior. Además, es un contrasentido, que el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son las movilizaciones de protesta social y las que tengan algún motivo político electoral, pueda ser considerado una amenaza a la seguridad interior. Ni el artículo 4, fracción II de la Ley de Seguridad Interior, ni en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional (LSN), precepto al cual se remite, enlistan las manifestaciones de protesta social y/o las que tengan motivos político-electorales como amenazas a la seguridad interior.
- 72.423. **b) Violación al principio de progresividad.** La Reforma en Materia de Derechos Humanos de 2011 marca un hito en la historia constitucional de la República: Se cambió de un sistema Estadocéntrico en que los derechos son una dádiva y no un aspecto inherente de los seres humanos, que dimana de la dignidad que poseen por el hecho de serlo. Esto implica también una transformación sobre cómo se entienden los derechos políticos, pues bajo el esquema anterior, ni si quiera eran pensados como garantías individuales, por no estar dentro del capítulo programático de la Carta Magna. Jurisprudencialmente, esta distinción pocas veces se ha expresado con la claridad con la que se hizo en la tesis aislada que surgió a raíz del llamado "Amparo Camacho", que establece la procedencia del control constitucional de reformas constitucionales por aspectos formales sólo cuando exista una afectación a un derecho subjetivo público.
- 72.424. Bajo el sistema actual, los derechos políticos son derechos humanos por virtud del artículo primero de la Constitución, toda vez que cuando dicho numeral establece que los derechos humanos están contenidos en la Constitución, se entiende a que se refiere a toda la Carta Magna, no solamente a la su parte dogmática. Asimismo, el artículo 29 de la Ley Suprema complementa dicha idea al establecer que los derechos políticos no

- son susceptibles de menoscabo durante un estado de excepción; es decir, **los derechos políticos tienen una prevalencia sobre de otros, toda vez que son parte de un núcleo duro que merece especial protección.**
- 72.425. En ese sentido, los derechos políticos han evolucionado con el tiempo y con el régimen actual de derechos, los avances realizados se consideran derechos humanos adquiridos. Esto se debe al principio de progresividad contenido en el multicitado artículo 1o. En pocas palabras, dicho principio establece que la efectividad de los derechos humanos no puede disminuir a futuro; es decir, cuando existen situaciones jurídicas concretas donde se han aplicado los derechos humanos, estas no pueden ser disminuidas por acciones futuras, tanto de particulares como de autoridades. **El hecho de coartar inconstitucionalmente los derechos a la libre manifestación, así como de reunión y asociación, transgrede claramente el principio de progresividad de los derechos humanos.**
- 72.426. Por otra parte, el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior debe ser declarado inconstitucional, ya que ni el presidente de la República ni las Fuerzas Armadas y fuerzas federales, son autoridades competentes para calificar cuándo una movilización de protesta o político-electoral es conforme o no con la Constitución. A ninguna de las autoridades mencionadas le corresponde interpretar la Carta Magna ni pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de un acto, facultades que originariamente corresponden al Poder Judicial.
- 72.427. Sería extremadamente peligroso brindar al Ejecutivo la prerrogativa de decidir qué consecuencias jurídicas podría traer aparejada la realización no autorizada de mítines post-electorales o de campaña electoral, o actos de resistencia civil pacífica para rechazar alguna política pública, o los que se convocan para pedir la renuncia o revocación de mandato de algún funcionario, o para demandar el cumplimiento de promesas electorales, por citar algunos ejemplos, aun cuando en dichas movilizaciones se profiriesen injurias o amenazas contra servidores públicos u otras personas.
- 72.428. La historia reciente de la democracia electoral en nuestro país, tanto a nivel federal como estatal, nos indica que la realización de movilizaciones y actos de resistencia civil pacífica como muestra de rechazo en contra de las irregularidades presentes en las elecciones, son comunes. Sin embargo, el uso inconstitucional e ilegítimo de la fuerza en contra de los manifestantes, no puede ni debe ser la solución a sus demandas. En todo caso, correspondería a las autoridades y tribunales electorales, no a las Fuerzas Armadas, resolver las controversias que se susciten a raíz del proceso electoral. Resulta evidente que el presidente de la República, al pertenecer a un partido político, previsiblemente tiene o puede tener intereses contrarios, de índole político o ideológico, respecto de los manifestantes, situación que puede viciar la emisión y contenido de una declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 72.429. De ahí que, –como se ha dicho– las movilizaciones de inconformidad popular, así como las de carácter político-electoral, son derechos reconocidos a toda persona en el artículo 9, de la Carta Magna, cuyo contenido esencial comporta ejercer tanto las libertades de asociación y reunión, como la legítima expresión de sus inconformidades y ofertas políticas o electorales que, a su vez, permite el artículo 7o. constitucional poder realizar sin censura previa y sin cortapisa alguna, como es propio de una sociedad democrática.
- 72.430. Por tanto, el artículo 8 impugnado debe considerarse inválido en razón de que se debe evitar a toda costa la utilización de la Ley de Seguridad Interior como el pretexto para coartar o inhibir libertades fundamentales. En todo caso, la norma debe señalar expresa y categóricamente que, bajo ninguna circunstancia se considerarán como amenazas a la seguridad interior las movilizaciones de protesta social o aquellas que tengan un motivo político-electoral, ni serán materia de declaratoria de protección a la seguridad interior. Sin matices ni condiciones. De otra manera, la ley sería, potencialmente, un arma a disposición del Poder Ejecutivo en turno, para ser usada en contra de la oposición y de la disidencia política, por ejemplo en conflictos postelectorales, y para intervenir y alterar el curso de los procesos electorales democráticos.
- 72.431. Séptimo. Inconstitucionalidad de los artículos 4, fracción III, 6 y 26 de la Ley de Seguridad Interior.

- 72.432. La redacción de los artículos en mención conllevan dos posibilidades que implican que la ley, en sus muy amplios supuestos normativos, pueda a aplicarse en materia electoral –vía el artículo 8 de la propia Ley de Seguridad Interior–, pues, como se ha señalado antes, condiciona la inaplicabilidad de la categoría "amenaza a la seguridad interior" a movilizaciones político-electorales, de forma que no todas las movilizaciones político-electorales quedan excluidas de la aplicabilidad de la ley impugnada. Al precisar que las movilizaciones que tengan un motivo político-electoral que se realicen conforme a la Constitución no serán susceptibles de ser consideradas como amenazas a la seguridad interior, se implica lógicamente que aquellas movilizaciones que no se realicen "conforme a la Constitución" sí son susceptibles de ser consideradas amenazas a la seguridad interior. Por ello, y ante la falta de contenido normativo que deba dársele a la condición de realizarse "conforme a la Constitución", resulta difícil determinarlo, y por ende conocerlo, pues la Constitución no regula explícitamente las movilizaciones político electorales (salvo que se entienda por estas exclusivamente la formación y funcionamiento de partidos, precampañas y campañas, lo cual parece sumamente limitado y cuestionable), ni establece condiciones de su licitud.
- 72.433. **a) Por violaciones al principio de seguridad jurídica.** Lo anterior, implica una enorme indeterminación normativa –ya sea por inhibir el ejercicio de derechos– y, por consiguiente, incertidumbre para quienes realicen movilizaciones político electorales, en clara contravención a los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que, en consecuencia, se concluye que la Ley de Seguridad Interior violenta la certeza jurídica porque siendo medidas administrativas, no se ciñen a las formalidades esenciales que les resultan aplicables.
- 72.434. Es decir que, existe un universo indeterminado –pero indudablemente existente–, de "movilizaciones político-electorales" que sí son susceptibles de ser consideradas amenazas a la seguridad interior y, consecuentemente, susceptibles de una declaratoria.
- 72.435. **b) Por violaciones a los derechos de reunión y asociación y de libre expresión de ideas en materia político-electoral.** Los artículos 4, fracción III, 6 y 26 de la Ley de Seguridad Interior transgreden los derechos de reunión y asociación en materia político-electoral y de libre expresión de ideas en materia político-electoral a razón de que aun si no llegara a aplicarse el régimen que contemplan, su mera existencia de la norma y la indeterminación que generan da lugar a un efecto inhibitor en el ejercicio de los derechos fundamentales de naturaleza política antes mencionados. Esto incide en límites indebidos en los términos antes planteados en nuestra interpretación de los artículos 7o. y 9o. constitucionales.
- 72.436. Por otra parte, y como se indicó anteriormente, las movilizaciones político electorales son susceptibles de ser consideradas "riesgos a la seguridad interior" y en consecuencia susceptibles a los regímenes aplicables conforme a esta ley, mediante lo establecido en su artículo 8, que, al precisar explícitamente que las movilizaciones político-electorales no son susceptibles de considerarse amenazas a la seguridad interior y tampoco ser susceptibles de quedar incluidas en una declaratoria, implica lógicamente que las movilizaciones político-electorales sí son susceptibles de catalogarse dentro de otros supuestos normativos contemplados en esta ley. En efecto, la ley resulta aplicable cuando existen amenazas a la seguridad interior conforme a una declaratoria, pero también contempla distintas "acciones permanentes" que no requieren de una declaratoria para operar en al menos dos supuestos –como ya se ha explicado–, a saber: (a) cuando una situación está contemplada en la Agenda Nacional de Riesgos– documento, por cierto, secreto y, en consecuencia, cuyo contenido no puede conocerse por la ciudadanía ex ante, como lo establece el primer párrafo del artículo 6 de la ley aquí impugnada; y, (b) de forma permanente –es decir, sin necesidad de que medie una declaratoria los riesgos a la seguridad interior, conforme al artículo 26, párrafo segundo. Así las cosas, la exclusión de movilizaciones de naturaleza político electoral –aún si no se considera el condicionamiento para su protección mencionado arriba– contemplada en el artículo 8 referido no es aplicable para las movilizaciones político electorales que estén contempladas en la Agenda Nacional de Riesgos o aquellas que las autoridades consideren sean riesgos a la seguridad interior.

- 72.437. En ese sentido, las movilizaciones político-electorales son susceptibles de caer dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Seguridad Interior en tres supuestos concretos: (a) cuando la autoridad competente de emitir la declaratoria estime que las movilizaciones no se están realizando "conforme a la Constitución"; (b) cuando las Fuerzas Armadas consideren que una movilización político electoral es un riesgo a la seguridad interior –esto es, que potencialmente puede llegar a ser una amenaza a la seguridad, lo cual implica una enorme incertidumbre para los gobernados–; o, por último, (c) si la movilización político-electoral queda incluida en la Agenda Nacional de Riesgos.
- 72.438. Sólo las movilizaciones político-electorales que se "realicen conforme a la Constitución" y que la autoridad tenga a bien considerar "amenaza" y no "riesgo" a la seguridad interior, quedan protegidas por la exclusión del artículo 8. Todas las demás quedan desprotegidas por esa exclusión y, como se aprecia fácilmente, la indeterminación del supuesto condicionante –que se realicen "conforme a la Constitución"– es tal que deja a los ciudadanos e institutos políticos que quieran movilizarse político-electoralmente en un profundo estado de indefensión e incertidumbre. Aunado a ello, dicha "conformidad con la Constitución" resulta indeterminable, ya que el texto de la Carta Magna no establece condiciones de su licitud, de manera que la redacción de la Ley de Seguridad Interior transgrede el principio de certeza jurídica que rige al orden normativo mexicano.
- 72.439. En realidad, la Ley de Seguridad Interior, vía el artículo 8 –y a la luz de los artículos 4, fracción III, 6o. y 26, que se solicitan, se invaliden–, pretende introducir un supuesto –la conformidad con la Constitución– que le permite a la autoridad discrecionalmente regular lo dispuesto en los diversos artículos 6o., 7o., 9o. y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer límites a los derechos fundamentales de asociación, manifestación de ideas y de libertad de expresión, en materia político-electoral. En ese sentido, la referida limitación a las libertades, no es compatible con los deberes de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales, que les ha impuesto la Constitución, en su artículo 1o., a todas las autoridades del Estado Mexicano, pues, contrario a ello, se le está dando sustento legal a la vulneración de derechos.

### Acción de inconstitucionalidad 11/2018

Accionante:	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
-------------	--

- 72.440. Argumenta, en esencia, que:
- 72.441. (1) El decreto por medio del cual se expidió la Ley de Seguridad Interior transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, que se encuentran reconocidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, por virtud de los cuales el actuar de todas las autoridades debe encontrar un fundamento jurídico y realizarse conforme al mismo.
- 72.442. (a) Indica que el legislador federal, considera que la fracción XXXI del artículo 73 de la Constitución Federal, en relación con el 89, fracción VI, habilita al Congreso de la Unión para expedir la ley impugnada, ya que el primer precepto señala que el Poder Legislativo Federal puede expedir todas las leyes que sean necesarias, con el propósito de hacer efectivas sus facultades y todas las demás concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión y, por su parte el segundo de los preceptos señala que el presidente tiene la facultad de disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, es decir, del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- 72.443. (b) Que no es posible colegir que el sustento legal constitucional para la expedición de la Ley de Seguridad Interior es la fracción XXXI del artículo 73 de la Constitución Federal, ya que el alcance de dicha facultad se restringe a las facultades de los Poderes de la Unión que requieren la expedición de una ley.

- 72.444. (c) La posibilidad del Congreso de la Unión para expedir leyes a objeto de hacer de hacer efectivas sus facultades concedidas por la propia constitución a los Poderes de la Unión, no es ilimitada, sino que debe restringirse a los casos en los que expresamente la Norma Fundamental refiere a la expedición de una ley.
- 72.445. (d) Que del decreto impugnado, se desprende que el legislador federal, pretende hacer valer que la ley impugnada, constituye materia de seguridad nacional, en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89, ambos de la Constitución Federal, lo cual, carece de sustento si se realiza una interpretación armónica, histórica y teleológica de los referidos preceptos constitucionales.
- 72.446. (e) De las facultades previstas en el artículo 89 constitucional, se desprende que el presidente de la República tiene facultad para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior de la Federación y, para ello puede dictar una orden ejecutiva para la movilización del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada de México para coadyuvar en la seguridad interior del país.
- 72.447. (f) La seguridad interior no forma parte de la seguridad nacional y, por ello, el Congreso de la Unión no puede expedir una ley al respecto, por dicha razón se considera que se configura una transgresión al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad.
- 72.448. (g) El Congreso de la Unión se encuentra habilitado para legislar en materia de seguridad nacional y no en materia de seguridad interior y, por tanto, el decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, transgrede el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.
- 72.449. (h) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que la Ley de Seguridad Interior inobserva lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya que habilita a las Fuerzas Federales e incluso a las Fuerzas Armadas para participar en situaciones que afecten los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.
- 72.450. **(2)** Los artículos 2, 3, 4, fracciones I, II, III, IV y X; 6, 7, 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 26, 27, 30, tercero, cuarto y quinto, transitorios, de la Ley de Seguridad Interior, vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, así como la obligación de las autoridades de proteger y garantizar los derechos humanos, consagrados en los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, en atención a lo siguiente:
- 72.451. (a) Los artículos 2, 3 y 4, fracción I, III y X, de la Ley de Seguridad Interior, contienen una deficiente regulación de los supuestos normativos relativos a la seguridad interior, los riesgos y amenazas a la misma; los principios que rigen el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior; y el uso legítimo de la fuerza; ello en virtud de que constituyen normas que establecen los parámetros de actuación de las autoridades en materia de seguridad interior, sin encausar el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cual será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.
- 72.452. (b) El artículo 4, fracción X, de la ley impugnada, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por posibilitar el uso arbitrario de la fuerza legítima por parte de las instituciones policiales federales y el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, según sus características y modos de ejecución, sin acotar y encausar el ejercicio de la fuerza, inobservando los principios de absoluta necesidad y rendición de cuentas y favoreciendo un uso arbitrario y desmedido de la fuerza por autoridades que no se encuentran, ni legitimadas ni capacitadas para ejercer legítimamente la fuerza pública.
- 72.453. (c) Aduce que el referido precepto, se restringe a precisar que el uso legítimo de la fuerza se realizara por parte de las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas de forma racional y proporcional, es decir, si prevé dos principios fundamentales para su ejercicio, sin embargo es omiso en señalar las sanciones del empleo arbitrario o abusivo de la fuerza.

- 72.454. (d) Concluye en este punto, diciendo que el artículo 4, fracción X, de la ley impugnada, al no prever los principios de absoluta necesidad y rendición de cuentas en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza, como elementos mínimos esenciales, resulta incompatible con el bloque de constitucionalidad mexicano y representa el incumplimiento de las obligaciones constitucionales por parte del Estado, así como de los compromisos internacionales.
- 72.455. (e) Los artículos 4o., fracciones I y IV, 6, 10, 11, 16, 17, 18, 20, 21, 26, cuarto y quinto, transitorios de la Ley de Seguridad Interior resultan contrarios a los derechos de seguridad jurídica y principio de legalidad, al establecer la posibilidad de que se ejecuten actividades materialmente de seguridad pública por parte de Fuerzas Armadas, incluso por sí mismas, sin mediar solicitud de apoyo, por parte de las autoridades civiles, sujetando a estas últimas al mando y coordinación de las autoridades militares, rompiendo con los principios que rigen la materia de seguridad pública, previstos en el artículo 21 de la Constitución Federal y con la interpretación histórica, armónica y teleológica del artículo 129 constitucional, así como los artículos 1, 2, 9 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los artículos 2, 5 y 9 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 72.456. (f) Enfatiza que el escrutinio constitucional que se haga de los referidos artículos de la ley impugnada, debe llevarse a cabo a la luz del parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos derivado de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de junio de dos mil once. Dado que dicha reforma trajo consigo el refrendar la obligación del Estado Mexicano para observar, respetar y promover los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como su deber correlativo de investigar, sancionar y reparar todas las violaciones a los mismos.
- 72.457. (g) Destaca que la participación de las Fuerzas Armadas en asuntos de seguridad interior, no se limita al despliegue territorial mediante la implementación de planes operativos que tienen como objetivo incrementar la visibilidad de los efectivos mediante técnicas de patrullaje preventivo o disuasivo, sino que dicha participación se verifica en actividades de investigación criminal e inteligencia.
- 72.458. (h) La participación de las Fuerzas Armadas en la investigación de los delitos constituye una transgresión de los artículos 16, 21 y 129 de la Constitución Federal lo cual implica el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado Mexicano, ya que dichas actividades en un sistema democrático, deben corresponder a fuerzas policiales civiles.
- 72.459. (i) La Ley de Seguridad Interior contiene múltiples vulneraciones a los derechos de seguridad jurídica, de acceso a la información pública con relación al principio de máxima publicidad, a la protección de datos personales, a la consulta previa de las comunidades indígenas, libertad de expresión, de asociación, así como a los principios de inmediatez en la puesta a disposición, legalidad, pro persona, progresividad y no regresividad.
- 72.460. (j) Que por su parte el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, transgrede el derecho de seguridad jurídica y los principios de inmediatez en la puesta a disposición y de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, al disponer que las Fuerzas Armadas –que constituyen per se una autoridad– que realicen acciones de seguridad interior y se percaten de la comisión de un delito podrán a disposición de la autoridad correspondiente a los detenidos, por conducto o en coordinación con la policía en contradicción con lo previsto en el párrafo quinto del artículo 16 de la Constitución Federal, que establece el deber de las autoridades de poner a los detenidos de inmediato y sin demora a disposición del Ministerio Público; asimismo el precepto impugnado contraviene el artículo 7.5 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- 72.461. Aduce que el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, se aleja de la obligación constitucional de toda autoridad para poner a disposición del Ministerio Público a los detenidos por la comisión de un delito; lo anterior debido a que dicho precepto posibilita la dilación en la puesta a disposición del Ministerio Público de los detenidos por parte de miembros de las Fuerzas Armadas cuando realicen acciones de seguridad interior y se percaten de la comisión de un delito.

- 72.462. **(3)** El artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, transgrede el derecho humano a la reunión, previsto en los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Federal, ya que establece que no podrán ser consideradas como amenazas a la seguridad interior, exclusiva y restrictivamente las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Federal; por lo que, por exclusión, todas las demás formas de movilizaciones humanas, de cualquier índole, tales como precesiones, peregrinaciones, entre muchas otras, son susceptibles de ser consideradas como una amenaza a la seguridad interior.
- 72.463. (a) En este sentido, señala que al permitir la norma impugnada, que las movilizaciones, distintas a las expresamente señaladas en la norma combatida no sean consideradas como amenazas, pero posibilita que estas se cataloguen como riesgos a la seguridad interior autorizando con ello a las fuerzas federales y Fuerzas Armadas para actuar en consecuencia, vulneran los derechos humanos consagrados tanto a nivel convencional como a nivel constitucional.
- 72.464. **(4)** El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, vulnera el derecho humano de acceso a la información y es contrario al principio de máxima publicidad, que rige la materia de transparencia y acceso a la información, porque posibilita como regla general la clasificación ex ante de toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la propia ley –incluso aquella que no necesariamente se encuentre relacionada con razones de interés público y seguridad nacional o la que derive de violaciones graves a derechos humanos–, lo cual, es contrario a lo dispuesto en el artículo 6o. de la Constitución Federal.
- 72.465. (a) Lo anterior, en virtud de que, la norma impugnada no resulta una medida adecuada, a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, sino que, por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva por parte del Estado Mexicano, ya que privilegia la opacidad de la información.
- 72.466. **(5)** Señala que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, vulnera el derecho de protección de datos personales, ya que las autoridades federales y los órganos autónomos, están obligados a proporcionar la información que le requieran todas las autoridades, so pretexto de realizar tareas en materia de seguridad interior, sin atender a la protección de datos personales, incluso los inherentes a las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos.
- 72.467. (a) Por lo que, el artículo 31 impugnado, al disponer de forma genérica y absoluta, que cualquier información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada de seguridad nacional, sin atender a la protección de datos personales, lo cual resulta una medida desmedida y desproporcional.
- 72.468. **(6)** Que la Ley de Seguridad Interior, vulnera el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas reconocido en los artículos 6 y 7 del Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ya que, del proceso legislativo de la ley impugnada, se advierte que no se llevó a cabo la consulta previa para su creación, la cual afecta directamente a las comunidades citadas y, por tanto se vulnera lo dispuesto en los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 72.469. (a) Lo anterior, en atención a que el derecho a la consulta previa se rige como una garantía, al alcance de las comunidades indígenas, por virtud de la cual, se pretende alcanzar la plena participación de dichas comunidades en la toma de decisiones que sean susceptibles de entrañar una afectación a su seno cultural.
- 72.470. (b) por tanto, concluye que la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, es inconstitucional, por ser una norma que incumple con la obligación de consultar a los pueblos indígenas con carácter previo a su promulgación, ya que se afecta directamente el reconocimiento de los derechos inherentes a los pueblos y comunidades indígenas, como el acceso a la información, participación en la toma de decisiones legislativas o administrativas que incidan en la vida cultural y del acceso a la justicia.

<sup>72</sup> A continuación se presenta la síntesis de informes rendidos por las autoridades demandadas, con la aclaración de que los distintos párrafos se enumeran decimalmente a partir del número de esta nota de pie, para facilitar su identificación y pronta referencia:

Informe del Ejecutivo Federal	
Acción de inconstitucionalidad respecto a la que se rinde informe:	6/2018.

- 73.1. En su informe, el Ejecutivo Federal refirió que el estudio de los conceptos de invalidez lo realizó de manera agrupada por tema, mismos que se sintetizan a continuación:
- 73.2. **"Primero. El Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad interior, en términos de los artículos 73, fracciones XXIXM y XXXI, y 89, fracción VI, de la Constitución General.** Se estima infundado lo alegado en el primer y segundo concepto de violación, "referente a que la Ley de Seguridad Interior es violatoria de los artículos 49 y 73 de la Constitución General, los cuales establecen los principios de división de poderes y división funcional de poderes, debido a que el Congreso de la Unión carece de facultades tanto explícitas como implícitas para legislar en materia de seguridad interior".
- 73.3. El Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar en materia de seguridad interior, con fundamento en el artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución Federal.
- 73.4. El Congreso de la Unión cuenta con lo que en la doctrina se conoce como la "facultad residual o implícita", la cual implica que el Poder Legislativo Federal, está en posibilidad de expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias, e Incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por la Ley Fundamental a los Poderes de la Unión.
- 73.5. El artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución General, faculta, expresamente, al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
- 73.6. De igual forma, la fracción XXXI del mismo dispositivo constitucional, tal como se expuso, prevé la atribución del Congreso General para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades contenidas en el mismo precepto, y todas las otras concedidas por el ordenamiento supremo a los Poderes de la Unión.
- 73.7. Si el artículo 89, fracción VI, de la Constitución General establece que el Ejecutivo Federal, es el encargado de preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva y disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas de manera permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para regular en dicha materia.
- 73.8. La seguridad interior sí forma parte de la seguridad nacional, pues ésta no se limita a la defensa de fuerzas exteriores que intenten mermar la integridad y la soberanía de la nación y su territorio, sino que también se encuentra enfocada a preservar el orden constitucional y las instituciones democráticas de gobierno, así como la unidad de las partes integrantes de la Federación, lo cual implica cuestiones de seguridad interior, no sólo de la defensa exterior de nuestro país.
- 73.9. Contrario a lo sostenido por los promoventes, se puede afirmar válidamente que las amenazas a la seguridad nacional se pueden actualizar desde el interior del país, de lo que se infiere que el concepto de seguridad interior se encuentra inmerso en la materia de seguridad nacional.
- 73.10. **"Segundo. Los artículos 6, 11, primer y segundo párrafos, 12 y 26, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior no resultan violatorios del artículo 119, primer párrafo, de la Constitución General.**
- 73.11. "En su tercer concepto de invalidez, los diputados promoventes aducen que los artículos 6, 11, párrafos primero y segundo, 12 y 26, párrafo segundo, de la contenida en el primer párrafo del artículo 119 de la Constitución General.

- 73.12. "Ello por estimar que la Federación no debe intervenir, de oficio, dentro del territorio de las entidades federativas, sino que ello debe ser mediante solicitud de cada una de ellas, ya sea por su Legislatura o por el gobernador.
- 73.13. "Por otro lado, señalan los promoventes, en su décimo noveno concepto de invalidez, que los artículos 1, 4, 5, 6, 11, 13, 14, 19, 21,22, 23 y 24 de la Ley de Seguridad Interior, así como su artículo segundo transitorio, son violatorios de los artículos 73, fracción XXIX-M, 89, fracción VI y 124 de la Constitución General, toda vez que se invade la esfera de competencias de los Estados y Municipios, al imponerles obligaciones en materia de seguridad interior sin que tengan facultades para ello."
- 73.14. Las autoridades federales tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y dos entidades federativas, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44 de la propia Norma Fundamental.
- 73.15. Como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor de los Poderes Federales, se encuentra el que las atribuciones de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Federal, en términos de lo dispuesto en el numeral 124 constitucional.
- 73.16. La distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados miembros, se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén.
- 73.17. La interpretación armónica de los artículos 40, 41 y 124 constitucionales lleva a concluir que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.
- 73.18. La Federación tiene permitido Intervenir en disturbios o trastornos que amenacen la seguridad interior en las entidades federativas –las cuales abarcan el territorio nacional–, cuando las capacidades de las autoridades estatales o locales sean rebasadas y se encuentren Impedidas para continuar llevando a cabo su función de garantizar la seguridad de la sociedad.
- 73.19. De conformidad con el artículo 89, fracción VI, de nuestra Carta Magna, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene un mandato expreso para preservar la seguridad nacional, a través de la disposición de la Fuerza Armada Mexicana para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, es decir, en todo el territorio mexicano.
- 73.20. La interpretación armónica de los artículos 21, 89, fracción VI y 119 de la Carta Magna nos lleva a considerar que las Fuerzas Armadas pueden Intervenir en el combate de alguna amenaza a la seguridad interior, dentro de una o varias entidades federativas, tanto a solicitud de éstas como en los casos en el que el presidente de la República, como jefe supremo de las mismas, considere necesaria una actuación inmediata para enfrentar una amenaza determinada.
- 73.21. Los diputados promoventes tildan de inconstitucionales los artículos 6, 11, primer y segundo párrafos, 12 y 26, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior, los cuales regulan tres aspectos diferenciados: (i) las políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos; (ii) la coordinación de las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, con los demás órdenes de gobierno para identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior; y, (iii) la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país.
- 73.22. En el primer caso, no se está en presencia del supuesto a que se refiere el artículo 119 constitucional, pues los artículos 6 y 26, segundo párrafo, de la ley cuestionada no regulan la intervención de la Federación frente a una amenaza a la seguridad interior en una entidad federativa, sino únicamente la previsión de lineamientos para identificar, prevenir

- y atender oportunamente riesgos a la seguridad interior, lo cual no es violatorio de la garantía de salvaguarda, pues lo que las normas pretenden regular es establecer criterios y parámetros para que las autoridades que apliquen la ley de mérito, puedan identificar, prevenir y atender oportunamente riesgos.
- 73.23. Así, con base en dichos preceptos, las entidades tendrán una participación en la emisión de los lineamientos en las acciones de seguridad interior, por parte del Consejo de Seguridad Nacional, contemplando, además, el restablecimiento de la colaboración de las entidades federativas y Municipios en las tareas de preservación de la seguridad nacional.
- 73.24. En cuanto al supuesto consistente en la coordinación de las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, con los demás órdenes de gobierno para identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior, tampoco resulta violatorio de la garantía de salvaguarda, ya que lo que el artículo 11, primer párrafo, de la ley impugnada, establece es la posibilidad de que las autoridades federales se puedan coordinar con los demás órdenes de gobierno a efecto de que éstas, en el ámbito de sus atribuciones, estén en posibilidad de identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior, por ellas mismas.
- 73.25. En relación con la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, el artículo 11, segundo párrafo, de la ley combatida dispone la posibilidad de que dicha intervención sea ordenada por el presidente de la República, por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en el caso de receso de aquéllas.
- 73.26. El dispositivo en cuestión no impide o restringe, de manera absoluta, el hecho de que las entidades federativas, por conducto de sus Legislaturas o de su gobernador puedan solicitar la intervención de la Federación en caso de sublevación o trastorno interior, toda vez que dicho precepto sí prevé esa posibilidad.
- 73.27. En cuanto a la facultad del presidente de la República para ordenar, por sí, la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, ello también busca salvaguardar lo dispuesto en el artículo 119 constitucional, conforme al cual los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas.
- 73.28. Asimismo, cabe resaltar que la Ley de Seguridad Interior es una Ley Federal, al haber sido expedida por el Congreso de la Unión en uso de la facultad que le confiere el artículo 73, fracciones XXIX-M y XXXI, de la Constitución General, por lo que no tiene limitada su esfera de acción a una porción del territorio mexicano, sino que tiene un ámbito de validez espacial que se extiende a todo el territorio nacional.
- 73.29. No existe violación a la soberanía de los Estados, con el hecho de que las Fuerzas Armadas estén en posibilidad de actuar dentro de su territorio, en términos de la Ley de Seguridad Interior, aun cuando no haya sido solicitado el apoyo, pues el presidente de la República tiene la facultad de preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, la cual puede actuar a lo largo de todo el territorio mexicano.
- 73.30. Los artículos 6, 11, primer y segundo párrafos, 12 y 26, segundo párrafo, de la Ley de Seguridad Interior, no resultan violatorios del artículo 119, primer párrafo, de la Constitución General, por lo que los argumentos de los promoventes devienen infundados.
- 73.31. Garantizar la seguridad de las personas para que éstas puedan ejercer sus derechos en un entorno en el que impere el orden y la paz públicos, es una responsabilidad tanto de las autoridades policiales civiles, de los tres órdenes de gobierno, en términos de lo prescrito por el artículo 21 constitucional, como del Poder Ejecutivo Federal, a través de las Fuerzas Armadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución General.
- 73.32. En principio, las autoridades municipales o estatales son responsables de garantizar la seguridad pública dentro de su circunscripción, conforme a sus capacidades, las cuales pueden ser sobrepasadas y será entonces que las autoridades federales deberán intervenir.

- 73.33. Las autoridades de las entidades federativas y los Municipios constituyen elementos fundamentales en la preservación de la seguridad nacional, dado que, por su naturaleza, se encuentran más próximos a las problemáticas de seguridad que acontecen en su territorio y, por ende, tienen, de primera mano, información relevante para las instancias de seguridad nacional.
- 73.34. De ahí que su participación en actividades relacionadas con la preservación de la seguridad nacional sea necesaria.
- 73.35. Esta coordinación y colaboración de las entidades federativas y de los Municipios con las autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, se encuentra prevista en la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.
- 73.36. Contrario a lo sostenido por los accionantes, el Congreso de la Unión sí tiene atribuciones para establecer una coordinación, colaboración y participación de las entidades federativas y de los Municipios en materia de seguridad interior, pues, con base en lo expuesto, ello se enmarca en las funciones de seguridad pública que el Constituyente les ha conferido.
- 73.37. El Congreso de la Unión sí puede legislar respecto de la coordinación, colaboración y participación de las entidades federativas y de los Municipios, en materia de seguridad interior, pues si bien no son instancias de seguridad nacional, sí cuentan con atribuciones en materia de seguridad pública. Lo anterior, en términos de los artículos 21, 73, fracción XXIII, 115, fracción III, inciso h), 122, apartado C, de la Constitución General.
- 73.38. **"Tercero. El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior no conculca los principios de máxima publicidad y de seguridad jurídica.**
- 73.39. "La accionante en sus conceptos de invalidez cuarto y décimo cuarto aduce que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es violatorio del artículo 60., apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."
- 73.40. Tanto en el ámbito de nuestro derecho interno, como en el internacional, la seguridad nacional constituye un principio fundamental de los Estados, cuya salvaguarda conlleva el establecimiento de limitaciones, entre otros, al derecho de acceso a la información, lo que de ningún modo significa una contravención al principio de máxima publicidad rector en la materia, reconocido expresamente por nuestra Norma Fundamental y los tratados internacionales en los términos reseñados con antelación.
- 73.41. La Cámara de Diputados parte de una premisa falsa para determinar que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a la Constitución General.
- 73.42. La seguridad interior constituye una vertiente de la seguridad nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Norma Fundamental y la legislación que deriva de ella, y no se trata de una rama aislada, novedosa o ajena a nuestro marco constitucional, como lo pretenden hacer valer los promoventes, pues, en primer lugar, dicha materia se encuentra expresamente contemplada en el referido numeral y, además, se ubica dentro del mismo contexto de la seguridad nacional.
- 73.43. Si el legislador determinó en el artículo que se tilda de inconstitucional, que la información que se genere con motivo de la aplicación de la ley será considera de seguridad nacional, obedece a la naturaleza de la propia Ley de Seguridad Interior.
- 73.44. En términos del artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior sus disposiciones son materia de seguridad nacional de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 73.45. Si las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior son materia de seguridad nacional, es constitucionalmente válido y coherente que la información que se genere en la aplicación de la misma, se le dé el carácter de dicha información, pues no existe diferenciación alguna entre información en materia de seguridad interior y seguridad nacional, al tratarse de una sola.
- 73.46. En la medida en que el texto del artículo 60. constitucional sólo enuncia los fines constitucionalmente válidos para restringir el derecho de acceso a la información, entre ellos los relativos a la seguridad nacional, corresponde al legislador, según la determinación

- del propio Constituyente, el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan excepciones tendientes a proteger tales fines.
- 73.47. La solicitud de la información que se genere con la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, permitirá que ésta se sujete a una prueba de daño, en los términos previstos en el artículo 104 de la ley general, por lo que deviene infundado el decir de los accionantes.
- 73.48. El propio numeral 9 que se impugna, claramente establece que la información que se genere con motivo de la aplicación de la presente ley, será considerada de seguridad nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, razón por la cual, todo su tratamiento debe llevarse a cabo en términos de las Leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo cual a la reserva de información respectiva debe sujetarse a una prueba de daño y, por ende, es claro que existe certeza de la forma en que se procesará la información que se genere.
- 73.49. Resulta inatendible el argumento de la accionante en cuanto a que el numeral 9 que se tilda de inconstitucional sea contrario a lo previsto en el precepto 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues este último no puede ser un parámetro de la constitucionalidad respecto del primero.
- 73.50. En segundo término, del artículo 9 de la ley que se combate, no se infiere ni explícita ni implícitamente facultad alguna a los sujetos obligados para emitir acuerdos de carácter general o particular para clasificar la información que se genere como reservada. De igual manera, la norma tampoco dispone que la información que se genere por motivo de su aplicación, ipso iure se reserve, pues se reitera que dicha información deberá sujetarse a los procedimientos que al efecto establece tanto la Ley Federal como la General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en correlación con la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.51. Contrario a lo manifestado por la accionante, es idónea, puesto que, al remitirá las disposiciones jurídicas aplicables, el acceso a la información debe sujetarse a lo previsto en las leyes respectivas, las cuales establecen los procedimientos, fundamentos y motivos para poder reservar la información, sin que implique ello que sea arbitrario como lo manifiesta la accionante.
- 73.52. No es el artículo 9 que se combate el que debe señalar los "métodos o –urnas para identificar qué información si se relaciona con dicho principio o puede poder en riesgo a la instituciones que conforman el Estado Mexicano", pues ello ya está regulado en la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, motivo por el cual la medida legislativa es idónea.
- 73.53. No existe disposición jurídica alguna que permita al Instituto Nacional de Acceso a la Información calificar previamente si una información en poder de un sujeto obligado es reservada o no, pues basta citar sus atribuciones para corroborarlo, motivo por el cual es infundado el razonamiento de la accionante.
- 73.54. Si bien es cierto que el artículo 9 que se combate establece que la información que se genere por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, será considera de seguridad nacional, el numeral 27 del mismo ordenamiento claramente establece el límite de actuación de las Fuerzas Armadas.
- 73.55. La información que se genere en relación con la comisión de un delito, se rige por el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el cual se establece, en su artículo 109, entre los derechos de la víctima u ofendido, el tener acceso a los registros de la investigación durante el procedimiento, así como a obtener copia gratuita de éstos, salvo que la información esté sujeta a la reserva así determinada por el órgano jurisdiccional.
- 73.56. Resulta correctamente aplicable al caso que nos ocupa, el criterio jurisprudencial P./J. 26/2015 (10a.), que, al efecto precisamente cita la propia accionante, cuyo «título y subtítulo» refiere: "INFORMACIÓN CLASIFICADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL EXHIBIDA CON EL INFORME JUSTIFICADO. EL JUEZ CONSTITUCIONAL, BAJO SU MÁS ESTRUCTA RESPONSABILIDAD, PUEDE PERMITIR EL ACCESO A LAS PARTES A LA QUE CONSIDERE ESENCIAL PARA SU DEFENSA.", pues con ello se busca garantizar el debido proceso que impera en materia penal –adjetiva y sustantiva–.

- 73.57. **"Cuarto. La Ley de Seguridad Interior no resulta violatoria del principio de división de poderes.**
- 73.58. "Los diputados promoventes, en sus conceptos de invalidez quinto y séptimo de su demanda, alegan la inconstitucionalidad de los artículos 1, 5, 11 y 12, por considerar que vulnera los artículos 14, párrafo segundo, 16 primer párrafo, 21, párrafos noveno y décimo, 29, 31, fracción III, 35, fracción IV, 36, fracción II, 49, 73, fracción XV, 76, fracción I, 89, fracción VII, 119, primer párrafo, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".
- 73.59. El principio de división de poderes se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 73.60. La división poderes que establece el numeral 49 constitucional no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.
- 73.61. La finalidad de la división de poderes es distinguir y separar los diversos campos de acción del Estado a través de los cuales se materializa el poder político, sin embargo, esta distinción se realiza, en primer lugar, separando las autoridades de acuerdo con las funciones que van a realizar y delimitando a su vez su esfera competencial y, en segundo lugar, estableciendo relaciones de cooperación y control entre los poderes.
- 73.62. Existe una diferencia entre la limitación de funciones y el control que se ejerce sobre determinado órgano de poder, toda vez que, las limitaciones establecen fronteras a las posibilidades de actuación de los poderes, es decir, una limitación implica señalar el alcance de las facultades de la autoridad mediante normas jurídicas para darle fuerza obligatoria y así impedir el abuso del ejercicio de la facultad correspondiente.
- 73.63. Por el contrario, el control, el cual se instaura dentro de la dinámica de pesos y contrapesos, no implica una limitación absoluta a la actividad de las autoridades, sino que consiste en un procedimiento de supervisión y vigilancia de dichas actividades, ya sea por medio de la cooperación o la simple comprobación de la observancia de las normas que establecen los límites fijados para su ejercicio.
- 73.64. Es importante señalar que tanto los límites a las facultades de las autoridades, como los controles que se pueden ejercer de un poder a otro, necesariamente deben encontrarse previstos en la Constitución, como norma suprema del ordenamiento, pudiendo desarrollarse en las leyes respectivas.
- 73.65. El Poder Ejecutivo de la Federación, con exclusión de las entidades federativas y de los Municipios, es el único órgano competente para tomar las decisiones y coordinar las acciones tendientes a preservar la seguridad nacional, con el apoyo de las dependencias y órganos de la administración pública federal y la Fuerza Armada permanente, de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.66. El artículo 5 de la Ley de Seguridad Interior establece que corresponde al Ejecutivo Federal la aplicación de dicha ley, por conducto de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, Fuerzas Federales, y en su caso, de las Fuerzas Armadas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencias.
- 73.67. Resulta lógico que las disposiciones combatidas no prevean un control previo de los Poderes Legislativo y Judicial, como lo aducen los accionantes, y por ende, sólo se prevea la intervención de la Secretaría de Gobernación, la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las Fuerzas Federales y, en su caso, de las Fuerzas Armadas, pues la facultad concreta para la aplicación de la ley impugnada es la preservación de la seguridad nacional y la disposición de las Fuerzas

- Armadas para la seguridad interior, la cual corresponde, de acuerdo al citado artículo 89, fracción VI, de la Constitución General, al Ejecutivo Federal, exclusivamente.
- 73.68. El artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior establece que el presidente de la República podrá ordenar por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, la intervención de la Federación para la realización o implementación de Acciones de Seguridad Interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior. Dicha declaratoria únicamente podrá ser emitida si se actualiza alguna amenaza a la seguridad interior, esto es, que:
- 73.69. Comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o
- 73.70. Se originen por falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y Municipios en la preservación de la seguridad nacional, de conformidad con el artículo 1o. de la ley de la materia.
- 73.71. La facultad del Ejecutivo Federal para emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior, no es limitada, puesto que sólo puede ejercerse en los casos de amenaza a la seguridad interior, la cual se encuentra definida en el artículo 4, fracción II, de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.72. Se puede afirmar que la multicitada declaratoria sigue los principios de subsidiariedad y gradualidad recogidos en la ley, pues únicamente responde a la necesidad de actuar ante una amenaza que supera a las autoridades ya sean federales, locales o municipales, en el ejercicio de sus facultades de seguridad pública, y en función de ello, el Ejecutivo Federal debe ejercer sus atribuciones para preservar la seguridad nacional, en su vertiente de seguridad interior.
- 73.73. El presidente de la República, previo al ejercicio de sus facultades de preservación de la seguridad nacional a través de la disposición de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior, debe emitir una declaratoria de protección de seguridad interior que se funde en la existencia de una amenaza a ésta.
- 73.74. En el presente caso, el control del Poder Legislativo sobre los actos del Ejecutivo Federal, se materializó desde la propia emisión de la Ley de Seguridad Interior, pues la ley representa el marco de actuación que tendrá el Ejecutivo en dicha materia. En este sentido, el propio Congreso de la Unión determinó las pautas de actuación que deberá observar el presidente de la República para disponer de las Fuerzas Armadas en los casos de amenaza a la seguridad interior.
- 73.75. Del contenido de la ley que por esta vía se impugna, se desprende que la principal facultad que tiene el presidente de la República es emitir la orden, por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, de intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de la declaratoria de protección de seguridad interior.
- 73.76. De acuerdo con el artículo 11 de la ley impugnada, el presidente de la República, por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, puede ordenar la intervención de la Federación, previa emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 73.77. En este sentido, por un lado, tenemos que el dispositivo en comento, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución General, faculta al presidente de la República para ordenar la intervención de la Federación frente a una amenaza a la seguridad interior. Ello se sustenta en el hecho de que existen casos o circunstancias en las que la amenaza sea de la competencia de la Federación, como, por ejemplo, un desastre natural o la propagación de alguna epidemia en una zona geográfica del país o en territorio de alguna entidad federativa en particular, lo cual puede ser atendido solamente por las autoridades del orden federal.
- 73.78. Contrario a lo argumentado por los diputados promoventes, el legislador federal sí contempló un sistema que representa un control sobre las facultades del Ejecutivo Federal,

- y que, desde luego, brindan seguridad jurídica a la población, aunado a que delimita la manera en que las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas llevarán a cabo las acciones de seguridad interior, haciéndolo del conocimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, para que lleven a cabo lo conducente.
- 73.79. Contrario a lo argumentado por los promoventes, el control que ejerce el Poder Legislativo sobre los actos del Ejecutivo Federal, queda materializado no sólo, previo a la emisión de la declaratoria de protección, pues dicho control se proyecta hasta la realización de las acciones en materia de seguridad interior, ya que la Comisión Bicameral recibirá, por lo menos, durante dos veces al año, informes sobre las actividades realizadas.
- 73.80. El Poder Legislativo, a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, ejerce un control sobre los actos del Ejecutivo Federal, en sus atribuciones de preservación de la seguridad nacional, particularmente, en materia de seguridad interior, incluso después de realizadas las acciones necesarias para garantizarla conforme a la ley impugnada.
- 73.81. Dicho control se materializa cuando ejerce su facultad de exigir a los secretarios de Estado, titulares de los organismos o empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso, a través de su facultad para constituir comisiones especiales para investigar las actividades de los funcionarios públicos, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de los programas que se diseñan para el funcionamiento del país.
- 73.82. Contrario a lo que señalan los promoventes, las facultades del Ejecutivo Federal, con motivo de la Ley de Seguridad Interior, se encuentran sujetas a un control ejercido por parte del Poder Legislativo Federal.
- 73.83. La Ley de Seguridad Interior no pretende establecer un Estado de emergencia, puesto que éste tiene un sustento en el artículo 29 constitucional, cuyas características difieren de la declaratoria de protección de la seguridad interior que regula la ley en comento.
- 73.84. En el caso de la Ley de Seguridad Interior, ésta tiene por objeto establecer las bases, procedimientos y modalidades, para que, en coordinación y colaboración de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, el presidente de la República ejerza su atribución para preservar la seguridad nacional, por medio de la disposición de las Fuerzas Armadas permanentes para la seguridad interior. Ello sin suspender derecho fundamental o garantía alguna, por el contrario, las autoridades que apliquen dicho ordenamiento se encuentran obligadas a respetar, proteger y garantizar, en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, en todo el territorio nacional.
- 73.85. El control que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la declaratoria de suspensión de garantías es *ex post*, ya que el artículo 29 constitucional, en su último párrafo señala que "[l]os decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez."
- 73.86. El hecho de que en la Ley de Seguridad Interior no se prevea la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el análisis de la procedencia de la declaratoria de protección, no implica la inexistencia de controles judiciales.
- 73.87. **"Quinto. Los artículos 4, fracciones VII y X y 30 de la Ley de Seguridad Interior no violan lo previsto en los numerales 1o., 6o., cuarto párrafo, apartado A, fracción I, 7o., 9o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 22, primer párrafo, 35, fracción III y 133 de la Constitución General, en relación con los diversos 1, 2, 5, numerales 1 y 2, 16, numeral 1, 23, numeral 1 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**
- 73.88. "En su sexto concepto de invalidez, los diputados promoventes aducen que los artículos 4, fracciones VII y X, y 30 de la Ley de Seguridad Interior violan los preceptos, 1o., 6o., cuarto párrafo, apartado A, fracción I, 7o., 9o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 22, primer párrafo, 35, fracción III y 133 de la Constitución General, en relación con diversos 1, numeral 2, 5, numeral 1 y 2, 16, numeral 1, 23, numeral 1 y 29 de la Convención

- Americana sobre Derechos Humanos, ya que permiten que las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas realicen tareas de inteligencia que incluyen 'diseminación y explotación', sin que se aclare lo que debe entenderse por estos conceptos, lo que permite que las autoridades facultadas, puedan hacer uso de métodos no lícitos o inconstitucionales para el procesamiento, diseminación y explotación de información, lo que deja en estado de indefensión a las personas, incluyendo líderes de opinión y personas de bien, ante cualquier injusticia o abuso ordenado o ejecutado por tales autoridades.
- 73.89. "Así también, señalan que el uso de la diseminación de información puede lesionar la reputación de cualquier persona en su vida privada a pesar de que ésta sea inexacta o incierta, además, al realizarse tal dispersión entre autoridades, no puede el afectado previo a ello, ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición.
- 73.90. "Argumentan que el uso del vocablo explotación en las tareas de Inteligencia, también permite diversas interpretaciones lo que provocaría el uso de la información para la toma de decisiones sin que la persona investigada tenga interacción alguna, quedando en estado de indefensión.
- 73.91. "Aducen que, aun ante el reconocimiento expreso en el artículo 30 de la citada ley, respecto de los derechos humanos en las tareas de obtención de información, el mismo no es suficiente, pues ante el caso de una obtención ilícita, puede propiciarse la reserva de información de la que habla el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, por lo que no habría forma de defensa para el afectado; es decir, se permitirían métodos no lícitos e inconstitucionales.
- 73.92. "Precisan que otros conceptos tampoco están definidos, como lo son los relativos al uso de técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Armadas y Federales, para controlar, repeler o neutralizar actos de resistencia, pues no se aclara lo que puede entenderse por 'técnicas' o 'tácticas', ni por 'actos de resistencia' la que puede ser violenta o pacífica, y al dejarse de esta forma, ante la falta de un código de ética que deban observar las Fuerzas Federales, permitiría incluso el uso de armamento letal o métodos 'fascistoides' que de ninguna manera son legítimos. Resultando de lo anterior, un mecanismo creado para reprimir el ejercicio de los derechos humanos, de la libertad de expresión, derecho de reunión y asociación, tránsito o residencia, oposición al régimen, etcétera."
- 73.93. La inconstitucionalidad de los artículos impugnados de la Ley de Seguridad Interior no puede determinarse a partir de las definiciones que se hagan, respecto de los conceptos que en ella se emplean, pues ello implicaría una labor interminable para el legislador, con el riesgo de que no se cumpliera oportunamente con la finalidad de dicha función.
- 73.94. Los accionantes no pueden pretender que todos los términos que se mencionan en la ley queden definidos en ella, más aún cuando dichos vocablos se utilizan para definir conceptos básicos inmersos en el ordenamiento legal.
- 73.95. La ley impugnada, en su artículo 30, dispone que, al realizar tareas de inteligencia, las autoridades podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección; en el mismo sentido, dicho numeral establece el pleno respeto a los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, cuando se lleve a cabo la obtención de información de inteligencia.
- 73.96. Es evidente que la intención del legislador al establecer las definiciones contenidas en las fracciones VII y X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, igualmente combatido, no fue la de permitir el abuso o arbitrariedad por parte de las autoridades facultadas por la ley, entiéndase Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas, al llevar a cabo acciones tendientes a preservar la seguridad interior.
- 73.97. La información o datos personales en posesión de las autoridades de cualquier orden de gobierno, no puede tener un uso indiscriminado, sino que su tratamiento debe ceñirse a lo establecido en la ley de referencia y demás disposiciones aplicables.
- 73.98. La Ley de Seguridad Interior no vuelve inaplicables las normas referidas, por el contrario, permanece su vigencia y, por ende, deben ser observadas por todas las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones.

- 73.99. Los argumentos de la actora caen en la incongruencia, pues señala que las autoridades facultadas por la Ley de Seguridad Interior podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información, pero, en su consideración, se debió disponer que esas tareas se realicen mediante el uso de cualquier método constitucional por ser el único lícito; luego entonces, si en la ley se señaló que se utilice cualquier método lícito, evidentemente debe ser un método constitucional, en términos de lo señalado por la accionante, sin que sea necesario plasmarlo en la forma sugerida.
- 73.100. Si bien no se hace mención expresa en la Ley de Seguridad Interior de los actos de resistencia civil pacífica, es porque no constituyen una situación de riesgo o amenaza para la seguridad interior; luego entonces, las técnicas, tácticas, métodos, armamento y protocolos que realiza el personal de las Fuerzas Federales o Fuerzas Armadas, como uso legítimo de la fuerza, no están dirigidos hacia los actos de resistencia civil pacífica.
- 73.101. **"Sexto. El artículo 8o., en relación con el numeral 4, fracciones II y IV de la Ley de Seguridad Interior no viola los artículos 1o., 6o., 7o., 9o., 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, 29, párrafo segundo, 35, fracción III, 41, bases 1, párrafo segundo y III, apartado C, primer párrafo, 99, 133 y 134, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1, 2, 16, numeral 1, 18, 19, 20, 23, numeral 1, 25, 27, segundo párrafo y 29, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**
- 73.102. "En su octavo concepto de invalidez, los promoventes alegan que el contenido del artículo 8 impugnado, interpretado a contrario sensu, permite considerar a las movilizaciones de protesta social y a las que tengan un motivo político electoral, que no se realicen de conformidad con la Constitución General, como amenazas a la seguridad interior, lo que transgrede los derechos de reunión, asociación en materia política electoral, libre expresión y libre tránsito, así como las garantías de legalidad, seguridad jurídica, competencia, fundamentación, motivación y los principios rectores de certeza, legalidad, máxima publicidad y objetividad electorales.
- 73.103. "Además, señalan que la ley impugnada no menciona las situaciones que presumiblemente pueden llevar a estimar que una movilización de protesta social y/o con motivo político-electoral es una amenaza a la seguridad interior.
- 73.104. "En su décimo octavo concepto de invalidez, los accionantes argumentan que la Ley de Seguridad Interior, en su artículo 8, adolece de la definición del término 'movilización' o 'movilizaciones', lo que permite que existen otro tipo de movilizaciones, además de las de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral, que puedan ser consideradas como amenazas a la seguridad interior."
- 73.105. Lo anterior se estima infundado por parte del Ejecutivo Federal, por las siguientes consideraciones:
- 73.106. En términos de los artículos 6o., primer párrafo y 9o. constitucionales citados, se puede desprender que serán acordes a los mismos, las manifestaciones o reuniones que no ataquen a la moral, a la vida privada o los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturben el orden público, y sean pacíficas con cualquier objeto lícito, así como las que tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.
- 73.107. Una interpretación conforme con la Constitución del artículo 8 de la ley impugnada, nos llevaría a considerar que con él, el legislador ordinario pretendió garantizar una protección particular a las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral, que sean acordes con la Constitución General, para que, en ningún caso, se consideren como amenazas a la seguridad interior y sean materia de una declaratoria de protección a ella.
- 73.108. Si bien es cierto que pueden existir casos en los que una movilización de protesta social o que tengan un motivo político-electoral perturbe el orden público, genere la comisión de delitos, ataquen derechos de terceros o no resulten ser pacíficas con un objeto lícito,

- también lo es que tal circunstancia no genera que, de manera automática, se considere como una amenaza a la seguridad interior y sea procedente una declaratoria de protección a la misma.
- 73.109. El artículo impugnado rio (sic) puede considerarse de (sic) inconstitucional, porque ni siquiera dota de facultades al Ejecutivo Federal para emitir la declaratoria de que se trata, como lo aduce la accionante, toda vez que, para la emisión de ésta, se deben de actualizar ciertos supuestos y la autoridad debe aplicar la ley, de manera sistemática, es decir, aplicar lo previsto en los artículos 11 y 12, de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.110. De conformidad con los artículos 11 y 12 de la ley impugnada, el Ejecutivo Federal podrá emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior, siempre y cuando lleve a cabo el procedimiento que antecede y se actualice alguna amenaza a la seguridad interior, que afecte los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5, de la Ley de Seguridad Nacional, que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y Municipios en materia de seguridad nacional, de conformidad con el artículo 4 de la ley de la materia.
- 73.111. Los artículos 3 de la Ley de Seguridad Interior y 5 de la Ley de Seguridad Nacional, facultan al Ejecutivo Federal, para emitir la declaratoria de mérito, cuando se actualicen los supuestos en ellos previstos y conforme al procedimiento correspondiente.
- 73.112. Contrario a lo que aducen los accionantes, la Ley de Seguridad Interior sí establece cuáles son las situaciones que podrán ser consideradas como amenazas a la seguridad interior, y por ende, puedan dar pie a que se emita una declaratoria de protección respectiva.
- 73.113. El legislador también previó que las Fuerzas Armadas sólo intervendrán en los casos en que se vean superadas las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atender una contingencia, esto es, se debe analizar y consensuar si las autoridades de seguridad pública municipales o estatales han sido rebasadas en sus capacidades, es decir, si se salió de su control el orden público.
- 73.114. Contrario a lo que sostienen los accionantes, la declaratoria de protección a la seguridad interior, no se activa directa e inmediatamente para restringir los derechos humanos de los manifestantes o personas reunidas pacíficamente con un fin lícito, sino sólo en aquellos casos en los que se perturbe el orden público y se cometan delitos que las autoridades estatales y municipales no puedan contener.
- 73.115. Bajo este escenario, es falso que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior violente el principio de seguridad jurídica, así como los principios de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad electorales, o prive a los manifestantes del ejercicio de las libertades fundamentales, incluso no se causan molestias a los manifestantes.
- 73.116. **"Séptimo. Los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior no son violatorios de los artículos 1o., 6o., 14, párrafo segundo, 16, primer y segundo párrafo, 17, párrafo segundo y 133 de la Constitución General, en relación con los artículos 1, 2, 13, numeral 1 y 14, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.** En el noveno concepto de invalidez, los diputados promoventes señalan que los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior son inconstitucionales, en virtud de que las acciones de inteligencia para la seguridad interior, y derivadas del uso legítimo de la fuerza, carecen de límites de temporalidad o de contenido, excepciones o razones específicas para su obtención en cada caso, aunado a la ausencia de garantías de respeto y protección de los datos personales de aquellos mexicanos y ciudadanos cuya información no tenga ese carácter. Además, señala que al clasificar la información obtenida como de seguridad nacional y, por ende, reservada, dispone un régimen de opacidad al manejo de la información."
- 73.117. El Ejecutivo Federal estima infundados e inoperantes dichos argumentos, por las siguientes razones:
- 73.118. Es evidente que no puede deslindarse el objetivo de la presente ley con los de la Ley de Seguridad Nacional, pues son coincidentes en la preservación y salvaguarda de la

- seguridad en el territorio nacional, así como de sus instituciones democráticas y orden constitucional.
- 73.119. No es dable que exista un trato diferenciado en cuanto a la clasificación de la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, pues si constitucionalmente está prevista la reserva de la información de seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes, resulta lógico que, en el caso de la presente ley –la cual se sujeta en varios aspectos a la Ley de Seguridad Nacional–, se le dé el mismo tratamiento a la información generada y, en consecuencia, le aplican los mismos límites constitucionalmente previstos, por lo que no existe opacidad alguna en el manejo de la información.
- 73.120. Su argumentación se sustenta en situaciones completamente hipotéticas sobre casos que podrían presentarse, como es "si algún ciudadano sospecha que datos personales suyos obran indebidamente en archivos o bases de datos procesados tras alguna acción de inteligencia". Como se observa, los accionantes no realizan un ejercicio abstracto de contraste entre lo dispuesto por la ley impugnada y lo establecido constitucionalmente, a fin de acreditar que el texto legal contraviene la norma suprema. Al ser esto así, es evidente lo inoperante de los argumentos planteados en la demanda.
- 73.121. En cuanto a la supuesta inconstitucionalidad del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior por la falta de señalamiento de la duración de la reserva de la información, tal como se expuso con antelación, del texto del numeral combatido, se establece que la información será considerada de seguridad nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.
- 73.122. En términos de la propia ley general, la información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años, el cual podrá ampliarse hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando los sujetos obligados justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.
- 73.123. Luego entonces, es errónea e infundada la aseveración que se hace en la demanda, en el sentido de que al no haberse señalado de forma expresa en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior que la información se reserva de manera temporal, entonces automáticamente es permanente.
- 73.124. En términos de la propia ley general, para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información. Sin embargo, no se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación; para lo cual, se deberá aplicar la prueba de interés público.
- 73.125. En el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que tratándose de la materia de seguridad nacional debe prevalecer el criterio de prevención, pues, de otorgarse la información, el resultado negativo podría ser irreparable lo que atentaría contra el Estado Mexicano.
- 73.126. La seguridad nacional constituye un límite al derecho de acceso a la información, siendo que en lo que refiere a su alcance, supuestos y funcionalidad, debe estarse a lo dispuesto en la ley general, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.127. Al respecto se señala que en el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 2/2017, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que dichos supuestos se diferencian entre sí, en atención a los distintos bienes tutelados, estabilidad de las instituciones de la Federación, gobernabilidad democrática, defensa del exterior de la Federación o, seguridad interior de la Federación.
- 73.128. En el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 2/2017, nuestro Alto Tribunal estableció que es posible señalar que la reserva de la información, tratándose de la seguridad nacional, estará justificada a la luz de dos criterios de protección interdependientes:
- 73.129. El relativo a las actividades de inteligencia y contrainteligencia.

- 73.130. El relativo a la integridad física.
- 73.131. La Ley de Seguridad Interior tiene como fin salvaguardar la permanencia y continuidad de los órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional, lo que sin duda se encuentra directamente relacionado con el mantenimiento de la integridad y estabilidad del Estado Mexicano y, por tanto, con el objeto y fin de la seguridad nacional.
- 73.132. **"Octavo. La Ley de Seguridad Interior no resulta violatoria del artículo 21 constitucional.** Los promoventes aducen, en el décimo y décimo séptimo concepto de invalidez, que la Ley de Seguridad Interior viola el artículo 21 de la Constitución General, toda vez que faculta a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, lo cual sólo puede ser competencia de autoridades de naturaleza civil, ya sea del orden federal, estatal o municipal."
- 73.133. La intervención de las Fuerzas Armadas ante algún disturbio o desastre naturaleza o para hacer frente a una contingencia de salubridad –lo cual es materia de regulación en la ley impugnada–, se sustenta en el hecho de que éstas constituyen cuestiones de seguridad interior, esto es, de seguridad nacional, en las que sí pueden intervenir para restaurar el orden público, o bien, para resguardar la seguridad, integridad y la vida de la población.
- 73.134. Durante el proceso legislativo que dio lugar a la Ley de Seguridad Interior, existió consenso en el sentido de que no deben asignarse tareas de seguridad pública a las Fuerzas Armadas, a fin de que no exista una usurpación de atribuciones y, por consiguiente, violación a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución General.
- 73.135. La Ley de Seguridad Interior no tiene por objeto sustituir la obligación de los Estados y Municipios en materia de seguridad pública, sino regular la seguridad interior, que corresponde de manera exclusiva al Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución General, que, al respecto, establece: "Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación."
- 73.136. La Ley de Seguridad Interior no infiere en las funciones de seguridad pública a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, sino que regula una atribución constitucional que de manera exclusiva corresponde al presidente de la República, consistente en disponer de las Fuerzas Armadas para preservar de seguridad nacional, que comprende la seguridad interior, y para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los Municipios, frente a riesgos y amenazas que la comprometan.
- 73.137. La primera diferencia entre seguridad pública y seguridad nacional (seguridad interior y defensa exterior), pues esta última se caracteriza por ser una materia de competencia federal cuya preservación es facultad y obligación exclusiva del Ejecutivo Federal.
- 73.138. El Ejecutivo Federal es el único órgano competente para tomar las decisiones y coordinar las acciones tendientes a preservar la seguridad nacional, con el apoyo de las Fuerzas Armadas permanentes, con la colaboración de los sectores públicos, estatal y municipal, social y privado, de conformidad con los artículos 1o., de la Ley de Seguridad Nacional y 5, de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.139. En segundo lugar, la función de seguridad pública se distingue por sus fines: salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.
- 73.140. El tercer elemento de distinción entre las funciones de seguridad pública y de seguridad nacional tiene que ver con los instrumentos o herramientas de actuación de los que se vale cada una de ellas, o más exactamente con la forma y los propósitos a los cuales sirven dichos instrumentos, de acuerdo con lo que establece cada una de las leyes que regulan esas funciones.

- 73.141. No es que las Fuerzas Armadas actúen o pretendan actuar en materia de seguridad pública, –como lo pretende hacer creer la accionante–, sino que se trata de diversas materias y diversos campos de actuación, que, si bien, se pueden concurrir en un mismo evento, cada autoridad tiene delimitadas sus facultades de intervención.
- 73.142. **"Noveno. Falta de previsión de una declaratoria de excepción en tiempos de paz, no viola el principio de legalidad en estricto sentido, así como al de inviolabilidad del domicilio, contenidos en el artículo 16, en relación con el diverso 29, ambos de la Constitución General.**
- 73.143. "Respecto del décimo primero concepto de invalidez, los accionantes aducen lo siguiente:
- 73.144. El contexto en el que pretende desenvolverse la Ley de Seguridad Interior, es diversa a la que le compete como facultad discrecional del Poder Ejecutivo, toda vez que la Fuerza Armada, no tiene como fin en sí mismo responder por cuestiones de seguridad pública, las cuales son de naturaleza civil, sino en cambio por cuestiones que atenten al principio de autodeterminación de los pueblos, así como por parámetros que puedan poner en riesgo a las instituciones del Estado Mexicano derivadas de ataques de otros Estados o bien por cuestiones internas en las que se estime necesario establecer una declaratoria de excepción para poder combatir las (tales como revoluciones, guerras o guerrillas, entre otras); en observancia de lo propio, al no existir la declaratoria que prevé el artículo 29, constitucional, podríamos entender que el Estado Mexicano se encuentra en tiempos de paz y consecuentemente, las atribuciones que le son conferidas mediante una ley nacional, violan el principio de legalidad en su vertiente aplicativa.
- 73.145. "Al respecto cabe advertir que en un primer momento, el precepto 6, de la ley impugnada, regula la facultad discrecional para que las Fuerzas Armadas, actúen de forma unilateral para poder frenar los riesgos contemplados en la Agenda de Seguridad Nacional, lo cual transgrede el principio de legalidad, en virtud de que la Suprema Corte ha definido que, dicho actuar debe de estar fundado y motivado, por una situación especial que amerite una decisión de transcendencia en razón de la procuración de la seguridad interior, en ese tenor, se puede concluir que dicho precepto no prevé tales requisitos formales mínimos para actuar en casos de riesgo para el Estado, dejando de observar el contenido del artículo 16 constitucional.
- 73.146. "El artículo 16 constitucional, establece en su último párrafo lo siguiente: 'En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.', definiendo que mientras no se dicte un estado de excepción tal como lo dispone el artículo 29, del propio ordenamiento constitucional (formal y material), el Estado Mexicano se encuentra en tiempos de paz, ya que la única vía para poder decretar la ausencia de la misma y, por ende, la generación del estado de excepción, es en estricto apego a lo que dispone el precepto 29, por tanto, también se genera una violación directa al artículo 16, último párrafo, de la Constitución Federal."
- 73.147. La Corte Interamericana ha señalado que el estado de excepción tendrá justificación cuando la crisis a la que se enfrenta el estado sea de una gravedad tal que ponga en riesgo a toda la población del Estado o del territorio y que represente una amenaza genuina a la estructura y la vida de la sociedad.
- 73.148. En efecto, la Ley de Seguridad Interior contiene medidas de carácter preventivo, de acción y corrección, lo que sin duda genera una debida atención respecto de las amenazas y riesgos que se pueden producir en materia de seguridad interior.
- 73.149. El artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior establece que las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos.

- 73.150. Como bien lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el estado de excepción, es el último medio que se tiene para atender situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática.
- 73.151. Existen diferencias claras entre la declaratoria de protección y el estado de excepción, por lo que contrario a lo argumentado por los accionantes, su equiparación resulta errónea.
- 73.152. Resulta incorrecto, tal y como lo manifiestan las accionantes, que deba existir un catálogo que defina qué derechos y garantías no podrán suspenderse con motivo de las acciones que se realicen para la protección de la seguridad interior, pues la Ley de Seguridad Interior no establece en ninguna parte de sus disposiciones la suspensión o restricción de algún derecho o garantía.
- 73.153. De conformidad con el artículo 89, fracción VI, es facultad del presidente de la República, preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- 73.154. De conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como la Ley Orgánica de la Armada de México, las instituciones militares tienen como misión el coadyuvar en la seguridad interior del país.
- 73.155. Para que las Fuerzas Armadas puedan coadyuvar y garantizar la seguridad interior del país no resulta necesario que nos encontramos en tiempos de guerra, ni que se emita un estado de excepción, pues dicha misión la ejercen de manera permanente para la protección y preservación de la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- 73.156. Las Fuerzas Armadas sólo intervendrán mediante la emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, cuando las capacidades de las Fuerzas Federales resulten insuficientes.
- 73.157. La participación de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad nacional no constituye una regla general, pues se busca que sean las fuerzas federales en primera instancia las encargadas de salvaguardar los fines que protege la Ley de Seguridad Interior.
- 73.158. Contrario a lo que aducen los integrantes de la Cámara de Diputados, la Ley de Seguridad Interior, no viola el artículo 29, constitucional, en razón de que el estado de excepción y la declaratoria de protección de seguridad interior, son dos figuras jurídicas diferentes y por tanto dos procedimientos distintos, que el Ejecutivo Federal podrá utilizar para salvaguardar en su caso, la seguridad interior y exterior del país, por tanto, tampoco violan el principio de legalidad en su vertiente aplicativa.
- 73.159. **"Décimo. El facultar a las fuerzas armadas para realizar funciones que no le son propias, no viola el artículo 129 constitucional.**
- 73.160. "Los accionantes aducen en su décimo segundo concepto de invalidez, que existe una violación directa al artículo 129 constitucional, en virtud de que se autoriza a las Fuerzas Armadas para actuar en cuestiones que le competen a las autoridades policiales –civiles–, cuando la propia naturaleza del artículo constitucional en mención, refiere que las funciones militares únicamente pueden tener vigencia en la propia disciplina militar y cuando no exista un estado de excepción o un riesgo eminente para el Estado Mexicano y sus instituciones, ya sea por seguridad nacional –interna o externa–, no existen elementos para que las Fuerzas Armadas actúen en cuestiones de seguridad."
- 73.161. El Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/1996, determinó que una interpretación histórica, armónica y lógica del artículo 129 constitucional, autoriza considerar que las Fuerzas Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles, cuando éstas soliciten el apoyo de la fuerza con la que disponen. Por esta razón, el instituto armado está constitucionalmente facultado para actuar en materias de seguridad pública en auxilio de las autoridades competentes y la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública de los titulares de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quienes por disposición de los artículos 29, fracción I, y 30, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen a su mando al Ejército, Armada y

- Fuerza Aérea, no atenta contra el numeral señalado del Código Supremo. Además, la fracción VI del artículo 89 constitucional faculta al presidente de la República a disponer de dichas fuerzas para la seguridad interior.
- 73.162. No es indispensable la declaratoria de suspensión de garantías individuales, prevista para situaciones extremas en el artículo 29 constitucional, para que el Ejército, Armada y Fuerza Aérea intervengan, ya que la realidad puede generar un sinnúmero de situaciones que no justifiquen el estado de emergencia, pero que ante el peligro de que se agudicen, sea necesario disponer de la fuerza con que cuenta el Estado Mexicano sujetándose a las disposiciones constitucionales y legales aplicables.
- 73.163. El hecho de que las Fuerzas Armadas puedan coadyuvar y garantizar la seguridad interior del país no implica, necesariamente, que nos encontramos en tiempos de guerra, ni que se emita un estado de excepción, pues dicha misión la ejercen de manera permanente para la protección y preservación de la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, tal y como lo disponen la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como la Ley Orgánica de la Armada de México.
- 73.164. El aceptar lo que aduce el accionante, sería limitar el actuar de las instituciones armadas para ejercer sus atribuciones en dichas misiones generales, las cuales se realizan sin que se esté en un tiempo de guerra y siempre en beneficio de la sociedad. Además de que sería desconocer la interpretación que ha realizado ese Alto Tribunal respecto del propio artículo 129 constitucional.
- 73.165. **"Décimo primero. Los artículos 11 a 28 de la Ley de Seguridad Interior, no violan los preceptos 29 constitucional y 27 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al reglamentar supuestos para la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior.**
- 73.166. "En el décimo tercer concepto de invalidez los accionantes aducen los artículos combatidos al reglamentar supuestos para la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior, trasladan una figura constitucional a una ley nacional, lo cual viola la Carta Magna.
- 73.167. "Asimismo, señalan que la declaratoria de protección a la seguridad interior transgrede la facultad contenida en el artículo 29 constitucional a favor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para revisar en qué supuestos es procedente o no la emisión de un Estado de excepción y la confiere a la Secretaría de Gobernación, en colaboración con los Estados y Municipios, así como las Fuerzas Armadas."
- 73.168. Sobre el particular, se debe precisar, tal como se expresó en los dos anteriores conceptos de invalidez, en cuanto a que la accionante erróneamente toma como base de su argumentación, que la declaratoria de protección prevista en la Ley de Seguridad Interior se equipara a un estado de excepción, por lo que, en este sentido, se debería seguir el procedimiento establecido en el artículo 29, de la Constitución General.
- 73.169. No es dable pretender argumentar que la suspensión de derechos que contempla la Constitución General en su artículo 29 se traslade a la Ley de Seguridad Interior, pues no se trata las mismas figuras jurídicas.
- 73.170. También deviene infundado el argumento en cuanto a que se violenta la atribución de ese Alto Tribunal prevista en el artículo 29 de la Carta Magna para pronunciarse de manera oficiosa e inmediatamente sobre la constitucionalidad y validez de los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, puesto que la Ley de Seguridad Interior no norma o regula al numeral 29 en cita.
- 73.171. La Ley de Seguridad Interior, no faculta a la Secretaría de Gobernación, en colaboración con los Estados y Municipios, así como las Fuerzas Armadas para pronunciarse sobre la validez constitucional de la declaratoria de protección a la seguridad interior llevada a cabo por el presidente de la República, sino en términos de su precepto 5, a dichas autoridades les corresponde la aplicación de dicha ley, en el ámbito de sus atribuciones y competencia.
- 73.172. **"Décimo segundo. Los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior no vulneran el principio de inviolabilidad de comunicaciones privadas y debido proceso en acciones de inteligencia.** En su décimo quinto concepto de invalidez, los

- diputados accionantes sostienen que los artículos 29 a 31 de la ley impugnada, son violatorios del artículo 16, párrafos décimo sexto y décimo séptimo, de la Constitución General, esto es, del principio de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, toda vez que dichos preceptos otorgan facultades a las Fuerzas Armadas para poder realizar tareas de inteligencia, con las cuales podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información.
- 73.173. "Lo anterior, por estimar que el artículo 30 de la ley combatida no fija parámetros para poder intervenir las comunicaciones y la vida privada de las personas, además de que deja de observar que dicha facultad debe de estar autorizada por la autoridad judicial."
- 73.174. En términos generales los artículos 29, 30 y 31 de la ley combatida establecen la facultad de las Fuerzas Federales y de las Fuerzas Armadas para desarrollar actividades de inteligencia en materia de seguridad interior, para lo cual dichas autoridades podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información y se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución General. Además, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que se les requiera, y en el caso de las entidades federativas y los Municipios, esta colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto se establezcan.
- 73.175. Las normas reclamadas no regulan, en modo alguno, la intervención de comunicaciones privadas, pues se limitan a establecer las actividades de inteligencia y la obtención de información de inteligencia en las acciones de seguridad interior.
- 73.176. No existe la deficiente regulación que aducen los accionantes, pues las disposiciones en cita no pretenden normar la intervención de comunicaciones privadas, sino que, en todo caso, esa facultad se encuentra prevista en el artículo 34 de la Ley de Seguridad Nacional, misma que es de aplicación supletoria, en términos del numeral 10 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.177. En este sentido, suponiendo sin conceder que los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior constituyan una deficiente regulación sobre la intervención de comunicaciones privadas, la laguna normativa quedaría subsanada a partir de una interpretación sistemática de dichos preceptos, con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional y el numeral 34 de la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.178. **"Décimo tercero. Es infundado el argumento que señala la falta de distinción de los derechos que no pueden menoscabarse en relación con el núcleo duro del artículo 29 constitucional.** Señalan los accionantes en su décimo sexto concepto de invalidez que el artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior, es inconstitucional e inconvencional por no hacer distinción sobre cuales derechos se refiere al señalar su protección y garantía, y por tal motivo, aducen que se contrapone a lo señalado por el artículo 1o. constitucional, específicamente en el tercer párrafo en relación con el núcleo duro que prevé el 29 del mismo ordenamiento."
- 73.179. Lo señalado por el artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior, no es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y mucho menos resulta inconvencional de acuerdo a los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, pues:
- 73.180. Los efectos de la declaratoria de protección a la seguridad interior prevista en la primera, es distinta de la suspensión de derechos que prevé el artículo 29 constitucional, ya que en el primera no se restringe ningún derecho y en el segundo no podrán restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

- 73.181. Resulta infundado lo argumentado por la accionante, pues en principio, si el artículo 7 de la ley que se combate se redactara conforme al capricho de los promoventes, entonces si se estaría limitando y posiblemente restringiendo la correcta convencionalidad del artículo 1o. constitucional, pues el hecho de especificar uno a uno, los derechos humanos que obligatoriamente se deben "promover, respetar, proteger y garantizar", podría dejar abiertas las posibilidades de que las autoridades, con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, dejara de proteger alguno de los derechos humanos que tanto la Norma Fundamental como los tratados internacionales de los que México es parte, obligan a proteger y garantizar en todo momento.
- 73.182. La norma que se impugna, enfatiza de forma convencional y constitucional que los actos que las autoridades lleven a cabo con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, deberán "en todo momento y sin excepción", "promover, respetar, proteger y garantizar", "los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución"; lo que no podría entenderse de otra forma que ratificar el compromiso de mantener lo que señala el artículo 1o. constitucional.
- 73.183. Al no tener una declaratoria de protección a la seguridad interior, las mismas implicaciones restrictivas que lo dispuesto por el artículo 29 de la Constitución Federal, es evidente que su aplicación y ejecución debe darse de forma justificada y de manera excepcional.
- 73.184. El artículo 11 de la legislación en estudio, establece que el presidente de la República únicamente podrá ordenar la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior, cuando se comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y Municipios en la preservación de la seguridad nacional.
- 73.185. **"Décimo cuarto. Lo dispuesto en los artículos 20, fracciones I y II, 21 y 22 de la Ley de Seguridad Interior no resulta invasivo de las facultades del Ejecutivo Federal.** Los accionantes, en su vigésimo concepto de invalidez, alegan que los artículos 20, fracciones I y II, 21, in fine y 22, in fine, de la Ley de Seguridad Interior, son contrarios a lo dispuesto en los artículos 80, 89, fracción VI, y 90 de la Constitución General, toda vez que condicionan al Ejecutivo Federal, a que invariablemente designe a un comandante de las Fuerzas Armadas para dirigir los grupos interinstitucionales que se integren en términos del artículo 21."
- 73.186. El Congreso de la Unión tiene la facultad de emitir leyes que regulen: (i) la facultad del titular del Ejecutivo Federal de preservar la seguridad nacional; y, (ii) para emitir la ley orgánica que regula la administración pública centralizada y paraestatal que distribuya los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado.
- 73.187. Bajo una interpretación sistemática de los artículos 89, fracción VI y 90, primer párrafo, de la Constitución General, se puede considerar que el legislador federal puede establecer facultades concretas a las instancias de seguridad nacional, como en este caso las Fuerzas Armadas a cargo de la Secretaría de la Defensa Nacional, con fundamento en el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 73.188. Las disposiciones impugnadas no merman la facultad del Ejecutivo Federal para designar a la persona que considere más apta para, por un lado, dirigir los grupos interinstitucionales y elaborar el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes, y por otro, para coordinar la atención de las amenazas por parte de las autoridades respectivas, cuando éstas no requieran de la intervención de las Fuerzas Armadas.
- 73.189. Lejos de vulnerar lo dispuesto en los artículos 80, 89, fracción VI, y 90 de la Constitución General, el legislador ordinario respetó las facultades de designación que tiene el presidente de la República, garantizando que la actividad de dirigir los grupos interinstitucionales y elaborar el protocolo de actuación para establecer responsabilidades, canales de comunicación y coordinación de las autoridades militares y civiles participantes, quede en manos de una persona con los conocimientos y experiencia necesarios para ello.

- 73.190. **"Décimo quinto. Las facultades otorgadas a las Fuerzas Federales y a las Fuerzas Armadas respecto de la inteligencia en seguridad interna no violan la Constitución General.** La accionante en sus conceptos de invalidez sexto, noveno y vigésimo primero, aducen que los artículos los 4, fracciones VII y X, 9, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior son inconstitucionales."
- 73.191. La necesidad de establecer lo que se debe de entender como inteligencia en materia de seguridad interior, parte del hecho de definir todas las acciones de las que se podrá hacer llegar las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas en aras de la toma de decisiones que se encuentren relacionadas con el diseño y ejecución de estrategias, políticas y acciones en materia de seguridad interior, para así cumplir con el objeto mismo de la creación de la ley.
- 73.192. La generación de información deberá encontrarse orientada a conocer de manera amplia aquellos aspectos relacionados con fenómenos que puedan representar amenazas y riesgos a la seguridad interior; de ahí la necesidad y la importancia que la información que se genere en aras de proteger la seguridad interior, sea de carácter confidencial, pues su fin, es proteger a las instituciones, así como a los ciudadanos que habitan dentro de la República.
- 73.193. Las actividades de inteligencia en materia de seguridad interior, estarán sujetos a: 1) el ámbito de sus respectivas competencias, y, 2) al pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal.
- 73.194. Contrario a lo manifestando por los accionantes, el establecimiento de respeto de derechos es el límite sine qua non que deberán velar todas las autoridades involucradas en la obtención de información en materia de seguridad interior, ello en el ámbito de sus competencias, comprendido en nuestra máxima norma.
- 73.195. No puede pasar desapercibido que el argumento base para determinar la inconstitucionalidad de los preceptos normativos que se analizan, parte del hecho de que existe una deficiente regulación, en cuanto: 1) no se establece que el marco normativo de actuación únicamente debe ser la Constitución Federal; y, 2) no se regula de manera precisa todas las actividades a las cuales las autoridades podrán hacerse llegar para realizar sus actividades de inteligencia.
- 73.196. El propio Texto Constitucional faculta al legislador a crear normas secundarias que establezcan de manera más detallada una serie de normas con las que podrán actuar las autoridades, ya que es imposible que un Texto Constitucional pueda prever todos los supuestos, pues ese no puede ni es el fin de la Constitución.
- 73.197. Si bien el marco legal que toda autoridad debe de velar y respetar inicia con el Texto Constitucional, también lo es, que nuestro sistema jurídico está compuesto por una serie de leyes y disposiciones legales que no pueden ser inobservadas, pues su creación deviene directamente de un mandato constitucional.
- 73.198. Las actuaciones de las autoridades en materia de inteligencia en seguridad interior deberán realizarse con estricto apego a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, de ahí que el legislador reconoce que el marco normativo de referencia para el actuar de las autoridades debe ser en un principio el Texto Constitucional, pero también lo establecido en las diversas leyes que son parte del sistema normativo y en particular lo establecido en la Ley de Seguridad Interior.
- 73.199. Respecto del inciso 2), referente a la falta de regulación de manera precisa concerniente a todas las actividades que la autoridad podrá allegarse para realizar sus actividades en materia de inteligencia en seguridad interior, ello resulta también ilógico, pues no se podrían prever y, por tanto, regular todas las situaciones que se llegasen a presentar.
- 73.200. De estimarse, procedente su argumento estaríamos en el supuesto de que cualquier situación no prevista en la norma las autoridades no podrán realizar las actividades que les fueron encomendadas, ni se cumpliría el objeto para el cual fue creada la norma tirada de inconstitucional, esto es la protección de la seguridad interna.

### Informe del Ejecutivo Federal

Acciones de inconstitucionalidad respecto a las que se rinde informe:	8/2018, 9/2018 y 11/2018.
---	---------------------------

- 73.201. El Ejecutivo Federal, respecto a las citadas acciones de inconstitucionalidad, refirió lo que se sintetiza a continuación:
- 73.202. No se requiere que la Federación cuente en todos los casos con facultades expresas, ya que la propia Constitución establece un esquema de facultades implícitas o cláusulas habilitantes.
- 73.203. El Congreso de la Unión se encuentra facultado para legislar en materia de seguridad interior, con fundamento en el artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución Federal.
- 73.204. El Congreso de la Unión cuenta con lo que en la doctrina se conoce como la "facultad residual o implícita", la cual implica que el Poder Legislativo Federal, está en posibilidad de expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias, e incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por la Ley Fundamental a los Poderes de la Unión.
- 73.205. El artículo 73, fracción XXIX-M, de la Constitución General, faculta, expresamente, al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
- 73.206. De igual forma, la fracción XXXI del mismo dispositivo constitucional, tal como se expuso, prevé la atribución del Congreso General para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades contenidas en el mismo precepto, y todas las otras concedidas por el ordenamiento supremo a los Poderes de la Unión.
- 73.207. Si el artículo 89, fracción VI, de la Constitución General establece que el Ejecutivo Federal, es el encargado de preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva y disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas de manera permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, el Congreso de la Unión se encuentra facultado para regular en dicha materia.
- 73.208. La facultad para emitir leyes en materia de seguridad nacional –tanto en su vertiente de seguridad interior, como en su vertiente de defensa exterior– deriva de una interpretación sistemática de los artículos 73, fracciones XXIX-M y XXXI, en las cuales se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional, así como las necesarias para que los Poderes de la Unión, incluyendo el Ejecutivo Federal, puedan hacer efectivas sus atribuciones constitucionales, y 89, fracción VI, conforme a la cual se confiere al titular del Ejecutivo Federal, la atribución de preservar la seguridad nacional, en términos de la ley que expida, desde luego, el Congreso de la Unión, así como de disponer de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, ambos preceptos de la Constitución General.
- 73.209. La Ley Fundamental prevé una facultad residual e implícita al Congreso de la Unión, a efecto de que esté en posibilidad de expedir toda clase de leyes que estime necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades que se le atribuyen y que le son propias, e incluso, para hacer efectivas todas las demás facultades concedidas por el mismo Texto Constitucional a los Poderes de la Unión.
- 73.210. En virtud de lo anterior, tenemos que la Ley de Seguridad Interior ha sido expedida conforme a las facultades que se le han conferido al Congreso de la Unión, pues, contrario a lo que señalan los promoventes, el legislador general tiene facultades explícitas e implícitas para legislar en materia de seguridad interior, pues en principio encontramos en la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal.
- 73.211. Derivado de lo anterior, el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior establece que "[s]us disposiciones son materia de seguridad nacional ...", y el objeto de la misma, señalado en su artículo siguiente, es "... prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los Municipios frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional ...".

- 73.212. Asimismo, se considera que si el artículo 89, fracción VI, constitucional establece como facultad del presidente de la República el disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas de manera permanente para la seguridad interior de la Federación, el Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción XXXI del artículo 73, puede expedir las leyes necesarias que hagan efectiva dicha atribución conferida al titular del Poder Ejecutivo Federal.
- 73.213. En este orden, en relación con el 4 accionantes (sic), en el sentido de que la seguridad interior sólo puede ser entendida en los términos de los artículos 29 –el cual regula la suspensión y restricción de garantías–, 76, fracciones V y VI –facultades del Senado de la República para declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de una entidad federativa, que es llegado el caso de nombrarle un titular del Poder Ejecutivo provisional, y la resolución de cuestiones políticas que surjan entre poderes de una entidad federativa cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas– y 119 –protección de las entidades federativas por parte de los Poderes de la Unión–, de la Constitución General; es de señalar que los casos dispuestos en los artículos constitucionales en cita no anulan la facultad del Ejecutivo Federal para preservar la seguridad nacional y disponer de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior, pues nuestra Constitución debe ser interpretada de manera sistemática, maximizando en cada caso concreto, los principios que consagra.
- 73.214. La Ley de Seguridad Interior prevé mecanismos para atender amenazas a la seguridad interior, sin suspender o restringir derechos fundamentales, pues en su artículo 7, claramente se establece que los actos realizados por las autoridades con motivo de la aplicación de la misma deberán respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, y los tratados internacionales.
- 73.215. Respecto a las facultades del Senado de la República en los casos de desaparición de poderes en una entidad federativa y resolver cuestiones que interrumpen el orden constitucional, mediando un conflicto de armas, ellas no son incompatibles con la atribución del Poder Ejecutivo Federal para preservar la seguridad nacional, y en específico, la seguridad interior, pues las facultades del Senado se limitan a acciones concretas que pueden derivar de algún disturbio que genere la desaparición de poderes en una entidad o la interrupción del orden constitucional en una entidad federativa, mientras que la atribución del presidente de la República en materia de seguridad nacional, se traduce en acciones de protección a la población frente a disturbios, trastornos a la paz pública, e incluso, desastres naturales.
- 73.216. En cuanto al deber de protección a las entidades federativas a cargo de los Poderes de la Unión previsto en el artículo 119 constitucional, ello es perfectamente compatible con la Ley de Seguridad Interior, puesto que, a través de ésta, las entidades federativas pueden solicitar al presidente de la República, como Poder Ejecutivo de la Unión, la intervención de la Federación para contener una amenaza a su seguridad interna.
- 73.217. Es por ello que es imprecisa la aseveración de los senadores promoventes en el sentido de que la seguridad interior sólo puede traducirse en lo que establecen los artículos 29, 76, fracciones V y VI y 119 constitucionales, y con base en ello aducir que el Congreso de la Unión no puede legislar al respecto.
- 73.218. Por otro lado, en relación con el argumento por el cual los promoventes pretenden sostener que el Congreso de la Unión carece de facultades para emitir una legislación en materia de seguridad interior, en la que se establezca una coordinación con las entidades federativas y los Municipios, se manifiesta que la seguridad de la población mexicana es responsabilidad de todas las autoridades del país.
- 73.219. De acuerdo al artículo 21 constitucional, la Federación, las entidades federativas y los Municipios tienen la función de la seguridad pública que comprende la prevención de delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos dispuestos en la Constitución General y la ley.

- 73.220. Con base en esa responsabilidad conjunta, las entidades federativas y los Municipios tienen la encomienda de preservar el orden en sus respectivos territorios. En esa medida, la Ley de Seguridad Interior pretende fortalecer este deber, estableciendo una coordinación entre las instancias de seguridad nacional y las instancias de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, lo cual tiene como fin último salvaguardar la permanencia y continuidad de nuestras instituciones y, de esta manera, propiciar un Estado de derecho con base en el cual todos los habitantes de nuestro país puedan ejercer libremente sus derechos.
- 73.221. En este sentido, la preservación de la seguridad interior responsabilidad de las entidades federativas y los Municipios, en función de su facultad constitucional en materia de seguridad pública. Esto es, en la medida en que las instituciones de seguridad pública cumplan adecuadamente con sus objetivos, se favorecerá la seguridad interior de nuestro país. De ahí que el Congreso de la Unión, al regular esta materia, haya previsto un esquema de coordinación con las entidades federativas y los Municipios.
- 73.222. En virtud de los argumentos antes señalados, se puede colegir que, si el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad interior, como una vertiente de la seguridad nacional, la ley ahora impugnada se encuentra ajustada a derecho para su expedición y en consecuencia, es infundada la supuesta violación al principio de debida fundamentación contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la ley que se tilda de inconstitucional, fue promulgada bajo los límites de las atribuciones que la propia Constitución le otorga.
- 73.223. La seguridad interior sí forma parte de la seguridad nacional, pues ésta no se limita a la defensa de fuerzas exteriores que intenten mermar la integridad y la soberanía de la nación y su territorio, sino que también se encuentra enfocada a preservar el orden constitucional y las instituciones democráticas de gobierno, así como la unidad de las partes integrantes de la Federación, lo cual implica cuestiones de seguridad interior, no sólo de la defensa exterior de nuestro país.
- 73.224. Contrario a lo sostenido por los promoventes, se puede afirmar válidamente que las amenazas a la seguridad nacional se pueden actualizar desde el interior del país, de lo que se infiere que el concepto de seguridad interior se encuentra inmerso en la materia de seguridad nacional.
- 73.225. **Segundo. Los artículos 1, 4, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 29 y 31 de la Ley de Seguridad Interior no violan el sistema federal.**
- 73.226. En primer lugar, es de señalar que existen tres órdenes jurídicos dentro del Estado Mexicano, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí, éstos son el orden jurídico federal, el estatal y el municipal.
- 73.227. El orden jurídico federal se encuentra sustentado en el artículo 40 de la Constitución General, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, que se integran dentro de una Federación, la cual constituye un orden jurídico distinto.
- 73.228. En su aspecto funcional, el numeral 49 constitucional dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal –Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial–, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes.
- 73.229. En relación con ello, cabe destacar que las autoridades federales tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y dos entidades federativas, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44 de la propia Norma Fundamental.
- 73.230. Asimismo, cabe señalar que, como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor de los Poderes Federales, se encuentra el que las atribuciones de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Federal, en términos de lo dispuesto en el numeral 124.
- 73.231. Por otra parte, el orden jurídico estatal o local, encuentra su fundamentación en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental.

- 73.232. Las reglas con base en las cuales deberá estructurarse la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran descritas en el numeral 116, pero la materia sustantiva sobre la cual tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124.
- 73.233. La distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados miembros, se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén.
- 73.234. De esa forma, la interpretación armónica de los artículos 40, 41 y 124 constitucionales lleva a concluir que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.
- 73.235. No obstante lo anterior, el artículo 119, primero párrafo, de la propia Norma Fundamental ha establecido una garantía de salvaguarda en función de la cual los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior, y en cada caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.
- 73.236. Lo anterior es congruente tanto con lo previsto en el artículo 21 constitucional, que prevé que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, por lo que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de seguridad pública; como con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución General, en el que se prevé la facultad del titular del Ejecutivo Federal para preservar la seguridad nacional.
- 73.237. Ello quiere decir que la Federación tiene permitido intervenir en disturbios o trastornos que amenacen la seguridad interior en las entidades federativas –las cuales abarcan el territorio nacional–, cuando las capacidades de las autoridades estatales o locales sean rebasadas y se encuentren impedidas para continuar llevando a cabo su función de garantizar la seguridad de la sociedad.
- 73.238. Asimismo, no se debe perder de vista que, de conformidad con el artículo 89, fracción VI de nuestra Carta Magna, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene un mandato expreso para preservar la seguridad nacional, a través de la disposición de la Fuerza Armada Mexicana permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, es decir, en todo el territorio mexicano.
- 73.239. En este sentido, la interpretación armónica de los artículos 21, 89, fracción VI y 119 de la Carta Magna nos lleva a considerar que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en el combate de alguna amenaza a la seguridad interior, dentro de una o varias entidades federativas, tanto a solicitud de éstas como en los casos en el que el presidente de la República, como Jefe Supremo de las mismas, considere necesaria una actuación inmediata para enfrentar una amenaza determinada.
- 73.240. Los artículos transcritos regulan lo siguiente: La facultad de las autoridades federales, incluyendo a las Fuerzas Armadas, para implementar –sin necesidad de declaratoria de protección a la seguridad interior– políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos.
- 73.241. Las normas combatidas regulan tres aspectos diferenciados: (i) las políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos; (ii) la coordinación de las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, con los demás órdenes de gobierno

- para identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior; y, (iii) la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país.
- 73.242. En el primer caso, no se está en presencia del supuesto a que se refiere el artículo 119 constitucional, pues los preceptos 6 y 26, segundo párrafo, de la ley cuestionada no regulan la intervención de la Federación frente a una amenaza a la seguridad interior en una entidad federativa, sino únicamente la previsión de lineamientos para identificar, prevenir y atender oportunamente riesgos a la seguridad interior, lo cual no es violatorio de la garantía de salvaguarda, pues lo que las normas pretenden regular es establecer criterios y parámetros para que las autoridades que apliquen la ley de mérito, puedan identificar, prevenir y atender oportunamente riesgos.
- 73.243. Así, con base en los preceptos 6 y 26, segundo párrafo, de la ley cuestionada, las entidades tendrán una participación en la emisión de los lineamientos en las acciones de seguridad interior, por parte del Consejo de Seguridad Nacional, contemplando, además, el restablecimiento de la colaboración de las entidades federativas y Municipios en las tareas de preservación de la seguridad nacional.
- 73.244. Es de precisar que la Agenda Nacional de Riesgos es "un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de seguridad nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de nación en el corto, mediano y largo plazo".
- 73.245. La Agenda Nacional de Riesgos referida en la Ley de Seguridad Interior, pretende establecer una congruencia en la aplicación de políticas de seguridad nacional, y a través de este instrumento, el Consejo de Seguridad Nacional, concretiza y actualiza los riesgos que se presentan ante los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país, ya sea desastres naturales, de origen humano o epidemias. En este sentido, los riesgos que se determinan en la Agenda Nacional, permiten generar una planeación y elaboración de estrategias para la atención de los mismos, entre los distintos órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, y de esta forma, evitar que dichos fenómenos se desborden a un grado que puedan considerarse como amenazas a la seguridad interior.
- 73.246. Es por ello que, a través de este instrumento, es posible establecer una coordinación entre los distintos niveles de gobierno, para que, conforme a sus respectivas competencias, pueda hacerse frente a las circunstancias y problemas que merman el libre ejercicio de los derechos de la población, lo cual, lejos de transgredir el sistema federal que consagra nuestra Constitución, lo enaltece al distribuir y coordinar las acciones que se tomarán por la Federación, las entidades federativas y los Municipios para preservar la seguridad de todos los habitantes de nuestro país.
- 73.247. Ahora bien, en cuanto al supuesto consistente en la coordinación de las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, con los demás órdenes de gobierno para identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior, tampoco resulta violatorio de la garantía de salvaguarda, ya que lo que el artículo 11, primer párrafo, de la ley impugnada, establece es la posibilidad de que las autoridades federales se puedan coordinar con los demás órdenes de gobierno a efecto de que éstas, en el ámbito de sus atribuciones, estén en posibilidad de identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior, por ellas mismas.
- a. Ello favorece a las entidades federativas, en la medida en que les permitirá identificar una amenaza a la seguridad interior, a fin de que, acorde con la garantía de salvaguarda, puedan solicitar la intervención de la Federación en el restablecimiento del orden y la paz públicos.
- 73.248. En relación con la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica

- del país, el artículo 11, segundo párrafo, de la ley combatida dispone la posibilidad de que dicha intervención sea ordenada por el presidente de la República, por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en el caso de receso de aquéllas.
- 73.249. Como puede observarse, el dispositivo en cuestión no impide o restringe, de manera absoluta, el hecho de que las entidades federativas, por conducto de sus Legislaturas o de su gobernador puedan solicitar la intervención de la Federación en caso de sublevación o trastorno interior, toda vez que dicho precepto sí prevé esa posibilidad.
- 73.250. Además, en cuanto a la facultad del presidente de la República para ordenar, por sí, la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, ello también busca salvaguardar lo dispuesto en el artículo 119 constitucional, conforme al cual los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas.
- 73.251. En efecto, el artículo 11, segundo párrafo, de la ley reclamada, justamente, tiene como finalidad que la Federación preste auxilio y protección a las entidades federativas y los Municipios frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten su seguridad interior, de manera inmediata, evitando que éstos generen daños graves e irreparables a ésta última.
- 73.252. Asimismo, cabe resaltar que la Ley de Seguridad Interior es una Ley Federal, al haber sido expedida por el Congreso de la Unión en uso de la facultad que le confiere el artículo 73, fracciones XXIX-M y XXXI, de la Constitución General, por lo que no tiene limitada su esfera de acción a una porción del territorio mexicano, sino que tiene un ámbito de validez espacial que se extiende a todo el territorio nacional.
- 73.253. No existe violación a la soberanía de los Estados, con el hecho de que las Fuerzas Armadas estén en posibilidad de actuar dentro de su territorio, en términos de la Ley de Seguridad Interior, aun cuando no haya sido solicitado el apoyo, pues el presidente de la República tiene la facultad de preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, la cual puede actuar a lo largo de todo el territorio mexicano.
- 73.254. En esta línea, de conformidad con la legislación combatida, el presidente de la República únicamente podrá ordenar la intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior, cuando se comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla, o se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y Municipios en la preservación de la seguridad nacional.
- 73.255. Asimismo, se establece que aquellas amenazas a la seguridad interior que no requieran declaratoria, serán atendidas por las autoridades respectivas conforme a sus atribuciones y las disposiciones legales que resulten aplicables.
- 73.256. Derivado de todo lo anterior, puede advertirse que la Ley de Seguridad Interior, no resulta violatoria del artículo 119, primer párrafo, de la Constitución General, por lo que los argumentos de los promoventes devienen infundados.
- 73.257. En relación con el argumento de los accionantes, en el sentido que diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Interior, así como su artículo segundo transitorio, invaden la esfera de competencias de los Estados y Municipios, al imponerles obligaciones en materia de seguridad interior sin que tengan facultades para hacerlo.
- 73.258. En atención a las anteriores disposiciones, se obtiene que la Ley de Seguridad Interior establece las bases, procedimientos y modalidades de coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la materia, así como la facultad de dichas entidades de solicitar la intervención de las Fuerzas Armadas.
- 73.259. Garantizar la seguridad de las personas para que éstas puedan ejercer sus derechos en un entorno en el que impere el orden y la paz públicos, es una responsabilidad tanto de las autoridades policiales civiles, de los tres órdenes de gobierno, en términos de lo prescrito por el artículo 21 constitucional, como del Poder Ejecutivo Federal, a través de las Fuerzas Armadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución General.

- 73.260. Desde luego, cada caso de disturbios, trastornos o sublevaciones que alteren el orden público se desarrollará en circunstancias concretas, por lo que su atención y contención puede ser de la competencia de las autoridades policiales municipales o estatales o de las autoridades federales, civiles o de las Fuerzas Armadas, dependiendo de la gravedad específica de cada uno de ellos. Por lo que, en principio, las autoridades municipales o estatales son responsables de garantizar la seguridad pública dentro de su circunscripción, conforme a sus capacidades, las cuales pueden ser sobrepasadas y convertirse en amenazas a la seguridad nacional y será entonces que las autoridades federales deberán intervenir.
- 73.261. Cuando los disturbios o sublevaciones respectivos constituyan una amenaza a la seguridad interior, será necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad de las personas, esto es, de manera excepcional, en los casos en que las capacidades de las autoridades locales sean excedidas y éstas no puedan contener la amenaza respectiva, o bien, cuando el disturbio se convierta en una amenaza a la seguridad interior, atendiendo a las particularidades del caso.
- 73.262. Es por ello que la coordinación de las autoridades federales con las entidades federativas y los Municipios, y la colaboración y participación de éstas en la atención de amenazas a la seguridad interiores indispensable para garantizar, de manera efectiva, la paz pública ante algún disturbio y, de esta forma, preservar la seguridad nacional, como un principio fundamental en el Estado Mexicano.
- 73.263. Lo anterior no implica que las entidades federativas y los Municipios asuman atribuciones para realizar actividades de preservación de seguridad nacional, sino que ello implica que es en función de su competencia en materia de seguridad pública, la cual, indudablemente, es complementaria de la primera.
- 73.264. En efecto, las autoridades de las entidades federativas y los Municipios constituyen elementos fundamentales en la preservación de la seguridad nacional, dado que, por su naturaleza, se encuentran más próximos a las problemáticas de seguridad que acontecen en su territorio y, por ende, tienen, de primera mano, información relevante para las instancias de seguridad nacional.
- 73.265. De ahí que su participación en actividades relacionadas con la preservación de la seguridad nacional sea necesaria.
- 73.266. Ello no es una cuestión novedosa, pues esta coordinación y colaboración de las entidades federativas y de los Municipios con las autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional, se encuentra prevista en la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.
- 73.267. De lo anterior, se puede colegir que la Ley de Seguridad Interior no establece facultades a las autoridades de las entidades federativas y de los Municipios, ajenas a lo establecido en el artículo 21 constitucional.
- 73.268. Aunado a ello, y contrario a lo sostenido por los accionantes, el Congreso de la Unión sí tiene atribuciones para establecer una coordinación, colaboración y participación de las entidades federativas y de los Municipios en materia de seguridad interior, pues, con base en lo expuesto, ello se enmarca en las funciones de seguridad pública que el Constituyente les ha conferido. En este sentido el Congreso de la Unión sí puede legislar respecto de la coordinación, colaboración y participación de las entidades federativas y de los Municipios, en materia de seguridad interior, pues si bien no son instancias de seguridad nacional, sí cuentan con atribuciones en materia de seguridad pública y, en función de ellas, tienen la misión de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos que constituyen, a su vez, los fines últimos de la seguridad nacional. Lo anterior, en términos de los artículos 21, 73, fracción XXIII, 115, fracción III, inciso h), 122, apartado C, de la Constitución General.
- 73.269. **Tercero. El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior no conculca los principios de máxima publicidad y de seguridad jurídica.**
- 73.270. La seguridad interior constituye una vertiente de la seguridad nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Norma Fundamental y la legislación

- que deriva de ella, y no se trata de una rama aislada, novedosa o ajena a nuestro marco constitucional, como lo pretenden hacer valer los promoventes, pues, en primer lugar, dicha materia se encuentra expresamente contemplada en el referido numeral y, además, se ubica dentro del mismo contexto de la seguridad nacional.
- 73.271. Si el legislador determinó en el artículo que se tilda de inconstitucional, que la información que se genere con motivo de la aplicación de la ley será considerada de seguridad nacional, obedece a la naturaleza de la propia Ley de Seguridad Interior.
- 73.272. En términos del artículo 1o. de la Ley de Seguridad Interior sus disposiciones son materia de seguridad nacional de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 73.273. Asimismo, es de resaltar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del ordenamiento en estudio, en el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior se observarán los principios previstos en el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.274. De igual manera, la propia norma que nos ocupe define a las amenazas a la seguridad interior, como aquellas que afecten los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y Municipios en materia de seguridad nacional.
- 73.275. Si las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior son materia de seguridad nacional, es constitucionalmente válido y coherente que la información que se genere en la aplicación de la misma, se le dé el carácter de dicha información, pues no existe diferenciación alguna entre información en materia de seguridad interior y seguridad nacional, al tratarse de una sola.
- 73.276. En la medida en que el texto del artículo 6o. constitucional sólo enuncia los fines constitucionalmente válidos para restringir el derecho de acceso a la información, entre ellos los relativos a la seguridad nacional, corresponde al legislador, según la determinación del propio Constituyente, el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan excepciones tendientes a proteger tales fines.
- 73.277. La solicitud de la información que se genere con la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, permitirá que ésta se sujete a una prueba de daño, en los términos previstos en el artículo 104 de la ley general, por lo que deviene infundado el decir de los accionantes.
- 73.278. Por otro lado, de la literalidad de la norma, no se advierte, como lo manifiestan los accionantes, que se posibilite como regla general la clasificación ex ante de toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la propia ley.
- 73.279. En efecto, las accionantes realizan una interpretación sesgada de la norma que se tilda de inconstitucional, puesto que la misma es clara y precisa en señalar que para que se considere como información de seguridad nacional, deberá estarse a lo previsto en las disposiciones jurídicas aplicables.
- 73.280. En esta tesitura, y tal como se señaló con antelación, las disposiciones que rigen el tratamiento de la información en materia de seguridad nacional son precisamente la Ley de Seguridad Nacional, así como la Ley Federal y General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ordenamientos que establecen los supuestos, procedimientos y autoridades que tendrán a su cargo clasificar la información.
- 73.281. En este sentido, si la información que se genere a través de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior se ubica dentro de las hipótesis previstas en los ordenamientos citados en el párrafo anterior, el sujeto obligado deberá, atendiendo precisamente a las formas y procedimientos previstos en ellos, clasificar la información.
- 73.282. Bajo esta lógica, no es dable, bajo ningún razonamiento, que la norma que se combate, de forma genérica, absoluta y apriorística clasifique como reservada la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional, por el solo hecho de ser considerada de seguridad nacional, sin permitir una diferenciación en el trato de la información, pues para ello, remite las normas aplicables.

- 73.283. En las relatadas condiciones, resulta infundado lo dicho por las accionantes, debiendo ese Alto Tribunal declarar la validez del artículo cuestionado, pues las reglas para su clasificación si están claramente definidas en términos de las leyes aplicables, las cuales resultan ser legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.
- 73.284. En esta línea, la norma tampoco resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas, tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la seguridad nacional, ya que, se reitera, existen reglas para su clasificación, definidas en las leyes aplicables, con las cuales se lleva a cabo análisis de caso por caso.
- 73.285. En esta temática, resulta infundado el argumento de que por el simple hecho de que la información se considere como de seguridad nacional, se excluya de la denominada prueba de daño, a la que alude la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- 73.286. En efecto, en términos del artículo 68 de la ley en cita, los sujetos obligados en el ámbito federal deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas e información señalados en el título quinto de la ley general.
- 73.287. Al respecto, aquella información particular de la referida en el artículo citado en el párrafo anterior, que se ubique en alguno de los supuestos de clasificación señalados en los numerales 110 (información reservada dentro de la cual se encuentra la que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable) y 113 (información confidencial) de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no será objeto de la publicación a que se refiere este mismo artículo; salvo que pueda ser elaborada una versión pública. En todo caso se aplicará la prueba de daño a que se refiere el artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 73.288. Bajo este esquema, resulta claro que la solicitud de la información que se genere con la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, deberá aplicarse la prueba de daño prevista en el artículo 104 de la ley general, por lo que deviene infundado el decir de la accionante.
- 73.289. Es de recordar que el propio numeral 9 que se impugna, claramente establece que la información que se genere con motivo de la aplicación de la presente ley, será considerada de seguridad nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, razón por la cual, todo su tratamiento debe llevarse a cabo en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y dado que esta última remite en algunos aspectos a la ley general (como lo es la prueba de daño), es claro que existe certeza de la forma en que se procesara la información que se genere.
- 73.290. En este punto, conviene señalar que la norma que se combate no es contraria a lo establecido por ese Alto Tribunal, en cuanto a que son inconstitucionales las cláusulas normativas que de forma absoluta y en automático, clasifican así la información, pues en el caso que nos ocupa, las cláusulas normativas que instauran las reglas para la clasificación de la información, no están en la Ley de Seguridad Interior en particular en el artículo 9 que se combate, sino en legislación a la cual remite, esto es, la Ley de Seguridad Nacional, así como en las Ley Federal y General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que deviene infundado cualquier razonamiento al respecto.
- 73.291. Por otro lado, en relación con el argumento que hace valer el Senado de la República, en cuanto a que al artículo combatido violenta el principio de máxima publicidad, "pues las decisiones en materia de seguridad interior generalmente están relacionadas con violaciones a derechos humanos, y si éstas son graves, la información no puede clasificarse como reservada al tenor de lo que dispone el artículo 5 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", el mismo deviene infundado.

- 73.292. El citado numeral dispone que no puede clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.
- 73.293. En atención a ello, se puede concluir válidamente que el numeral que se impugna, bajo ningún supuesto establece o dispone en forma explícita o implícita que se pueda clasificar como reservada aquella información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
- 73.294. Por último y en relación con el argumento del instituto en cuanto a que se violaría el principio de definitividad de las resoluciones de dicho instituto, ya que se abriría una brecha en cuanto a la garantía procesal de los ciudadanos basada en el supuesto de que el artículo 9 que se impugna, disponga que la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, será considerada de seguridad nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, pues en ningún momento regula la atribución del consejero jurídico para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 6 constitucional o fija reglas para su interposición.
- 73.295. Ahora bien, resulta infundada la aseveración en el sentido de que se violente el principio de definitividad de las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales basado en el supuesto de que el artículo 9 que se impugna, disponga que la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, será considerada de seguridad nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, pues en ningún momento regula la atribución del consejero jurídico para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 6 constitucional o fija reglas para su interposición.
- 73.296. Además, tomando en cuenta lo manifestado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia al resolver el recurso de revisión en materia de seguridad nacional previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 1/2015, este juicio no se trata de una segunda instancia (pues no es un medio de defensa de la legalidad de todas y cada una de las cuestiones resueltas por el instituto); de ahí que, por su propia naturaleza, el recurso se limita al análisis de aquéllas determinaciones, ya sean de carácter sustantivo o adjetivo, que tengan como resultado la divulgación de cierta información que, a juicio de las autoridades responsables o sujetos obligados, pueda poner en peligro la seguridad nacional.
- 73.297. Es de señalar que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales pretende, erróneamente, argumentar que con la disposición que se combate se afectarían los principios de expedites y oportunidad de la información, pues al facultar la vía recursiva para la autoridad, respecto de toda la información que se genere al amparo de la Ley de Seguridad Interior, las personas deberán esperar dos instancias para obtenerla, la de dicho instituto y la de la Corte, cuando no toda la información debiera ser materia de este último recurso, situación que deviene incorrecta e infundada por lo siguiente:
- 73.298. Deviene incorrecta, puesto que el recurso previsto en el artículo 6o. constitucional, no puede tener, per se, como finalidad afectar los principios de expedites y oportunidad de la información, sino verificar si una resolución del instituto puede poner en peligro la seguridad nacional.
- 73.299. Asimismo, resulta infundada, pues si bien toda la información que se genere por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, tendrá el carecer de seguridad nacional conforme a las disposiciones vigentes aplicables, implica que si así son clasificadas de conformidad con la Ley de Seguridad Nacional y la Ley Federal y General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no existe impedimento alguno, en el supuesto caso de que el instituto las considere no reservadas, previa tramitación y sustanciación del recurso de revisión tramitado ante el propio instituto, el consejero jurídico pueda acudir a la Suprema Corte para que se determine si se pone en riesgo o no la seguridad nacional.

- 73.300. Llegar a una conclusión contraria a lo anterior, implicaría que se violente el artículo 6o. de la Constitución General, puesto que limitaría el actuar del consejero jurídico para promover el recurso y de la Suprema Corte de determinar si se pone en riesgo o no la seguridad nacional.
- 73.301. En otra vertiente, se coincide con lo argumentado por el instituto en cuanto a que la instancia competente para conocer de los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional, es el Consejo de Seguridad Nacional, en los términos de lo establecido en el artículo 13, fracción IX, de la Ley de Seguridad Nacional y no el legislador federal ordinario cuando expide leyes federales.
- 73.302. En este contexto, de la lectura de la Ley de Seguridad Interior, no se advierte de su articulado que el Congreso de la Unión hubiese llevado a cabo un proceso de clasificación y/o desclasificación de la materia que se genere con motivo de la aplicación propia de dicho ordenamiento.
- 73.303. Lo anterior, ya que, se reitera, el legislador, con base en las atribuciones que la propia Constitución General le concede, determinó que la información que se genere con motivo de la Ley de Seguridad Interior tendrá el carácter de seguridad nacional, en términos de la normatividad vigente aplicable, y dado que esta es la Ley de Seguridad Nacional, así como la Ley Federal y General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son esos ordenamientos a los cuales el sujeto obligado deberá sujetarse para la clasificación y/o desclasificación de la información.
- 73.304. En consecuencia, deviene infundado el argumento de la accionante en este tema, pues el Congreso de la Unión a través de la ley, no asumió competencia para conocer de los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional.
- 73.305. En las relatadas condiciones, al ser infundados todos y cada uno de los razonamientos que hacen valer las accionantes, ese Alto Tribunal deberá declarar la validez constitucional del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.306. **Cuarto. La Ley de Seguridad Interior no resulta violatoria del principio de división de poderes ni transgrede los principios de legalidad y de seguridad jurídica.**
- 73.307. Se estima que el artículo 5 de la Ley de Seguridad Interior, al establecer que es facultad del Ejecutivo Federal la aplicación de la misma, esto significa que dicha aplicación no está sometida a control alguno por parte de los Poderes de la Unión o de alguna otra autoridad competente, lo cual es contrario al principio de división de poderes.
- 73.308. El artículo 15 confiere facultades absolutas al presidente de la República en temas de seguridad interior, ya que sus resoluciones, acuerdos o decisiones no son susceptibles de ser revisadas bajo la luz de algún control constitucional ya sea de índole legislativo o judicial, aunado a que el artículo 16 concede expresamente facultades "metaconstitucionales" al titular del Ejecutivo Federal al permitir crear procedimientos a modo para ordenar acciones inmediatas sin necesidad de que se expida la declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 73.309. El artículo 26 de la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional porque las acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior que son de carácter permanente, no son susceptibles de control constitucional, jurisdiccional o legislativo.
- 73.310. Los artículos 32, 33 y 34 de la Ley de Seguridad interior no prevén controles fuertes a las atribuciones que en materia de seguridad interior le fueron conferidas al Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas, toda vez que la entrega de informes de la autoridad coordinadora al propio Ejecutivo que prevé el artículo 32 no constituye un auténtico control a cargo de los otros poderes.
- 73.311. Por su parte, el artículo 33 de la Ley de Seguridad Interior no prevé control judicial alguno, ni le reconoce al gobernado, cuando sus derechos sean susceptibles de violación por la aplicación de la ley, ningún medio de tutela judicial.
- 73.312. En cuanto a lo dispuesto en artículo 34, aun cuando prevé responsabilidades administrativas ulteriores, no regula mecanismos de control efectivo de las Fuerzas Armadas en acatamiento de la ley.

- 73.313. El principio de división de poderes se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 73.314. Dicho principio se encuentra consagrado en el artículo 49 de la Constitución General, en donde se establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el cual no puede reunirse en dos o más de estos Poderes en un solo individuo o corporación.
- 73.315. En este sentido, es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la división funcional de atribuciones que establece dicho artículo no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, representa una posibilidad de coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.
- 73.316. La división poderes que establece el numeral 49 constitucional no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.
- 73.317. La finalidad de la división de poderes es distinguir y separar los diversos campos de acción del Estado a través de los cuales se materializa el poder político, sin embargo, esta distinción se realiza, en primer lugar, separando las autoridades de acuerdo con las funciones que van a realizar y delimitando a su vez su esfera competencial y, en segundo lugar, estableciendo relaciones de cooperación y control entre los poderes.
- 73.318. Existe una diferencia entre la limitación de funciones y el control que se ejerce sobre determinado órgano de poder, toda vez que, las limitaciones establecen fronteras a las posibilidades de actuación de los poderes, es decir, una limitación implica señalar el alcance de las facultades de la autoridad mediante normas jurídicas para darle fuerza obligatoria y así impedir el abuso del ejercicio de la facultad correspondiente.
- 73.319. Por el contrario, el control, el cual se instaure dentro de la dinámica de pesos y contrapesos, no implica una limitación absoluta a la actividad de las autoridades, sino que consiste en un procedimiento de supervisión y vigilancia de dichas actividades, ya sea por medio de la cooperación o la simple comprobación de la observancia de las normas que establecen los límites fijados para su ejercicio.
- 73.320. Es importante señalar que tanto los límites a las facultades de las autoridades, como los controles que se pueden ejercer de un poder a otro, necesariamente deben encontrarse previstos en la Constitución, como norma suprema del ordenamiento, pudiendo desarrollarse en las leyes respectivas.
- 73.321. Así, el control de los actos de un poder, se instaure como un medio para lograr la efectividad de las limitaciones establecidas por la propia Constitución y las leyes aplicables.
- 73.322. Sin embargo, el control que se ejerza no sólo debe garantizar la vigencia de las limitaciones al poder, sino que también debe permitir el cumplimiento de las tareas del Estado, pues de lo contrario se produciría un desequilibrio en las funciones atribuidas.
- 73.323. Como se señaló anteriormente, el control de los actos de algún poder, representa el vehículo a través del cual se hacen efectivas las limitaciones establecidas por la ley para su ejercicio. No obstante ello, el concepto de control, puede variar en virtud de la pluralidad de medios que pueden ser utilizados y de los diversos objetos susceptibles de control, como las normas jurídicas, los actos de gobierno, de la administración pública o los actos del Poder Judicial.
- 73.324. En el presente caso, toman relevancia los tipos de control que pueden ejercer los Poderes Legislativo y Judicial sobre los actos del Ejecutivo.

- 73.325. El control de la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo es un control jurídico aun cuando el alcance de las resoluciones judiciales puedan tener efectos políticos, pues dicho control no atiende a un criterio de oportunidad, sino que la intervención de los órganos judiciales se limita a las demandas que se interpongan o bien a la resolución de los casos que impliquen un control abstracto de las normas.
- 73.326. También existe la posibilidad de que no sea propiamente un poder quien ejerza control sobre otro, sino que dicho control se realice por órganos constitucionalmente autónomos, o por organismos dedicados a la protección de los derechos humanos.
- 73.327. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al presidente de la República preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas permanentes para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- 73.328. Ahora bien, como parte del desarrollo de esa facultad, y de lo dispuesto en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión generó un marco normativo en materia de seguridad interior, al tratarse de una vertiente de la seguridad nacional.
- 73.329. De una interpretación sistemática tenemos que el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior, al establecer, entre otras cuestiones, que las disposiciones que de ella emanan son en materia de seguridad nacional, en términos de lo establecido en la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución General, se desprende que las facultades que se regulan en la misma, devienen directamente de un precepto constitucional, como es el artículo 89, fracción XXIX, de la Constitución General, en cuanto establece de forma categórica que el Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva y disponer de la totalidad de las Fuerzas Armadas de manera permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación. Ello sin la intervención o visto bueno de alguno de los otros Poderes de la Unión.
- 73.330. El Poder Ejecutivo de la Federación, con exclusión de las entidades federativas y de los Municipios, es el único órgano competente para tomar las decisiones y coordinar las acciones tendientes a preservar la seguridad nacional, con el apoyo de las dependencias y órganos de la administración pública federal y la Fuerza Armada permanente, de conformidad con el artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.331. El artículo 5 de la Ley de Seguridad Interior establece que corresponde al Ejecutivo Federal la aplicación de dicha ley, por conducto de la Secretaría de Gobernación, con la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, Fuerzas Federales, y en su caso, de las Fuerzas Armadas, en coordinación con los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencias.
- 73.332. Resulta lógico que las disposiciones combatidas no prevean un control previo de los Poderes Legislativo y Judicial, como lo aducen los accionantes y, por ende, sólo se prevea la intervención de la Secretaría de Gobernación, la participación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las Fuerzas Federales y, en su caso, de las Fuerzas Armadas, pues la facultad concreta para la aplicación de la ley impugnada es la preservación de la seguridad nacional y la disposición de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior, la cual corresponde, de acuerdo al citado artículo 89, fracción VI, de la Constitución General, al Ejecutivo Federal, exclusivamente.
- 73.333. Sobre la base de las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga a la Secretaría de Gobernación, dicha dependencia es la encargada de la conducción de la política interior, así como de la realización de las acciones que favorezcan la creación y mantenimiento de la unidad nacional, la cohesión social, el fortalecimiento de las instituciones de gobierno y de la gobernabilidad democrática, por lo que su vinculación en la aplicación de la Ley de Seguridad Interior resulta fundada y necesaria.
- 73.334. El presidente de la República, previo al ejercicio de sus facultades de preservación de la seguridad nacional a través de la disposición de las Fuerzas Armadas para la seguridad interior, debe emitir una declaratoria de protección de seguridad interior que se funde en la existencia de una amenaza a ésta.

- 73.335. En el presente caso, el control del Poder Legislativo sobre los actos del Ejecutivo Federal, se materializó desde la propia emisión de la Ley de Seguridad Interior, pues la ley representa el marco de actuación que tendrá el Ejecutivo en dicha materia. En este sentido, el propio Congreso de la Unión determinó las pautas de actuación que deberá observar el presidente de la República para disponer de las Fuerzas Armadas en los casos de amenaza a la seguridad interior.
- 73.336. Del contenido de la ley que por esta vía se impugna, se desprende que la principal facultad que tiene el presidente de la República es emitir la orden, por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, de intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o zona geográfica del país, previa emisión de la declaratoria de protección de seguridad interior.
- 73.337. De acuerdo con el artículo 11 de la ley impugnada, el presidente de la República, por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, puede ordenar la intervención de la Federación, previa emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 73.338. En este sentido, por un lado, tenemos que el dispositivo en comento, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución General, faculta al presidente de la República para ordenar la intervención de la Federación frente a una amenaza a la seguridad interior. Ello se sustenta en el hecho de que existen casos o circunstancias en las que la amenaza sea de la competencia de la Federación, como, por ejemplo, un desastre natural o la propagación de alguna epidemia en una zona geográfica del país o en territorio de alguna entidad federativa en particular, lo cual puede ser atendido solamente por las autoridades del orden federal.
- 73.339. El precepto en cuestión permite que las entidades federativas, a través de sus Legislaturas o de su Ejecutivo, en caso de que éstas se encuentren en receso, soliciten la intervención de las autoridades federales para dar atención e implementar las medidas necesarias para restaurar el orden y la paz de la población, o bien, garantizar su seguridad ante algún disturbio o trastorno que sea de su competencia, pero que exceda de sus capacidades. Lo anterior, además, en congruencia con lo dispuesto en el artículo 119 constitucional.
- 73.340. Contrario a lo argumentado por los diputados promoventes, el legislador federal sí contempló un sistema que representa un control sobre las facultades del Ejecutivo Federal, y que, desde luego, brindan seguridad jurídica a la población, aunado a que delimita la manera en que las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas llevarán a cabo las acciones de seguridad interior, haciéndolo del conocimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, para que lleven a cabo lo conducente.
- 73.341. El Poder Legislativo, a través de la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, ejerce un control sobre los actos del Ejecutivo Federal, en sus atribuciones de preservación de la seguridad nacional, particularmente, en materia de seguridad interior, incluso después de realizadas las acciones necesarias para garantizarla conforme a la ley impugnada.
- 73.342. Dicho control se materializa cuando ejerce su facultad de exigir a los secretarios de Estado, titulares de los organismos o empresas de participación estatal que comparezcan ante las Cámaras a informar sobre su desempeño, e incluso, a través de su facultad para constituir comisiones especiales para investigar las actividades de los funcionarios públicos, los ejercicios presupuestales y el cumplimiento de los programas que se diseñan para el funcionamiento del país.
- 73.343. Contrario a lo que señalan los promoventes, las facultades del Ejecutivo Federal, con motivo de la Ley de Seguridad Interior, se encuentran sujetas a un control ejercido por parte del Poder Legislativo Federal.
- 73.344. La Ley de Seguridad Interior no pretende establecer un Estado de emergencia, puesto que éste tiene un sustento en el artículo 29 constitucional, cuyas características difieren de la declaratoria de protección de la seguridad interior que regula la ley en comento.

- 73.345. Así es, el artículo 29 constitucional dispone un mecanismo de restricción o suspensión de derechos fundamentales y garantías en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. La justificación de esta medida se encontrará en el hecho de que, para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación, el ejercicio de los derechos fundamentales y las garantías sean un obstáculo para cumplir con dicho objetivo.
- 73.346. En el caso de la Ley de Seguridad Interior, ésta tiene por objeto establecer las bases, procedimientos y modalidades, para que, en coordinación y colaboración de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, el presidente de la República ejerza su atribución para preservar la seguridad nacional, por medio de la disposición de las Fuerzas Armadas permanentes para la seguridad interior. Ello sin suspender derecho fundamental o garantía alguno, por el contrario, las autoridades que apliquen dicho ordenamiento se encuentran obligadas a respetar, proteger y garantizar, en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, en todo el territorio nacional.
- 73.347. El control que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la declaratoria de suspensión de garantías es *ex post*, ya que el artículo 29 constitucional, en su último párrafo señala que "[l]os decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez."
- 73.348. El hecho de que en la Ley de Seguridad Interior no se prevea la participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el análisis de la procedencia de la declaratoria de protección, no implica la inexistencia de controles judiciales.
- 73.349. En efecto, las entidades federativas, los Municipios, así como cualquier particular que considere vulnerados sus derechos con motivo de las acciones que se implementen en materia de seguridad interior, podrá hacer valer los medios de defensa que la Constitución les otorga.
- 73.350. En ese sentido, tampoco le asiste la razón a los accionantes en tanto que no existe un mecanismo de acceso a la justicia y que no se regulan mecanismos de control efectivo y/o de las Fuerzas Armadas en acatamiento de la ley, pues como se ha desarrollado en líneas precedentes, la propia Constitución General, así como por lo dispuesto en su leyes reglamentarias, como son, la Ley de Amparo y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, los gobernados y las autoridades pueden hacerse llegar de medios de control judicial efectivos, en donde el Poder Judicial de la Federación determine la legalidad y constitucionalidad de las actuaciones de las autoridades que intervengan en la aplicación de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.351. Por tanto, son infundados los argumentos de los promoventes en el sentido de que la Ley de Seguridad Interior transgrede los principios de división de poderes y de seguridad jurídica, al no establecer controles a la actuación del Ejecutivo Federal, pues ello resulta ser una aseveración incorrecta.
- 73.352. En consecuencia, se estima que ese Alto Tribunal deberá reconocer la validez de la Ley de Seguridad Interior
- 73.353. **Quinto. Los artículos 4, fracción VII, 29, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior no violan lo previsto en los numerales 6o. y 16, segundo párrafo, de la Constitución General.**
- 73.354. En términos generales los artículos 29, 30 y 31 de la ley combatida establecen la facultad de las Fuerzas Federales y de las Fuerzas Armadas para desarrollar actividades de inteligencia en materia de seguridad interior, para lo cual dichas autoridades podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información y se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución General. Además, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que se les requiera, y en el caso de las entidades federativas y los Municipios, esta colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto se establezcan.

- 73.355. La ley impugnada, en su artículo 30, dispone que, al realizar tareas de inteligencia, las autoridades podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección; en el mismo sentido, dicho numeral establece el pleno respeto a los derechos humanos reconocidos constitucionalmente, cuando se lleve a cabo la obtención de información de inteligencia.
- 73.356. Es evidente que la intención del legislador al establecer las definiciones contenidas en las fracciones VII y X del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, igualmente combatido, no fue la de permitir el abuso o arbitrariedad por parte de las autoridades facultadas por la ley, entiéndase Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas, al llevar a cabo acciones tendentes a preservar la seguridad interior.
- 73.357. La información o datos personales en posesión de las autoridades de cualquier orden de gobierno, no puede tener un uso indiscriminado, sino que su tratamiento debe ceñirse a lo establecido en la ley de referencia y demás disposiciones aplicables.
- 73.358. La Ley de Seguridad Interior no vuelve inaplicables las normas referidas, por el contrario, permanece su vigencia y, por ende, deben ser observadas por todas las autoridades en el ejercicio de sus atribuciones.
- 73.359. Los argumentos de la actora caen en la incongruencia, pues señala que las autoridades facultadas por la Ley de Seguridad Interior podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información, lo cual no es acorde al texto expreso de las normas combatidas que disponen que ello debe ser mediante cualquier método lícito y que toda obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 73.360. Además, las normas reclamadas no regulan, en modo alguno, la intervención de comunicaciones privadas, pues se limitan a establecer las actividades de inteligencia y la obtención de información de inteligencia en las acciones de seguridad interior.
- 73.361. Es por ello que no existe la deficiente regulación que aducen los accionantes, pues las disposiciones en cita no pretenden normar la intervención de comunicaciones privadas, sino que, en todo caso, esa facultad se encuentra prevista en el artículo 34 de la Ley de Seguridad Nacional, misma que es de aplicación supletoria, en términos del numeral 10 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.362. En este sentido, suponiendo sin conceder que los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior constituyan una deficiente regulación sobre la intervención de comunicaciones privadas, la laguna normativa quedaría subsanada a partir de una interpretación sistemática de dichos preceptos, con lo dispuesto por el artículo 16 constitucional y el numeral 34 de la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.363. Es por ello, también, que las actividades de inteligencia no requieren, en principio, de un control judicial, pues no hay una exigencia constitucional al respecto, en todo caso, las autoridades que las lleven a cabo deben aplicar métodos lícitos en los términos que señale la Constitución General y la legislación aplicable al caso concreto, y de ser necesaria solicitar información a diversas autoridades, en todo caso, deberán fundar y motivar su petición, conforme a lo previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales.
- 73.364. Ello aunado al hecho de que la protección de datos personales, como se mencionó en líneas precedentes, se encuentra garantizada en la ley general de la materia y, en su caso, por el propio Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- 73.365. En cuanto al deber de secrecía de las investigaciones ministeriales y los casos de acceso a información relacionada con violaciones a derechos humanos, deberá estarse, de igual manera, a lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en atención a las características del caso concreto.
- 73.366. Así, los argumentos de los promoventes en el sentido de que no existen límites en relación con la obtención de información en aplicación a la Ley de Seguridad Interior, y con la reserva de información que se genere en aplicación a la misma, son infundados, pues, se reitera, ello se sujetará a la legislación aplicable al caso concreto, pues la ley impugnada no constituye una normatividad específica de las leyes generales en materia de transparencia y acceso a la información y de protección de datos personales. Por el contrario, remite a los ordenamientos que sí son aplicables.

- 73.367. Lo anterior es así, en virtud de que su argumentación se sustenta en situaciones completamente hipotéticas sobre casos que podrían presentarse, como es "si algún ciudadano sospecha que datos personales suyos obran indebidamente en archivos o bases de datos procesados tras alguna acción de inteligencia". Como se observa, los accionantes no realizan un ejercicio abstracto de contraste entre lo dispuesto por la ley impugnada y lo establecido constitucionalmente, a fin de acreditar que el texto legal contraviene la norma suprema. Al ser esto así, es evidente lo inoperante de los argumentos planteados en la demanda.
- 73.368. En este sentido, las violaciones a la protección de datos personales que aducen los promoventes se basan en meras aseveraciones de lo que podría acontecer en un caso concreto, perdiendo de vista que la norma reclamada es clara al señalar que tanto la obtención de la información como la consideración de aquella que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será de seguridad nacional, debe ser acordes al Texto Constitucional y la legislación aplicable.
- 73.369. Conforme a lo anterior, las autoridades aplicadoras de la Ley de Seguridad Interior deben ceñirse a sus disposiciones y del resto de la normatividad correspondientes, y fundar y motivar sus determinaciones, según sea el caso.
- 73.370. No obstante ello, debe recordarse que, en el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 2/2017, nuestro Alto Tribunal estableció que es posible señalar que la reserva de la información, tratándose de la seguridad nacional, estará justificada a la luz de dos criterios de protección interdependientes:
- 73.371. a) El relativo a las actividades de inteligencia y contrainteligencia: Por lo que debe protegerse el acceso a normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia, contrainteligencia, a fin de no entorpecerlas; lo que, de no ocurrir así, facilitaría una amenaza, respuesta ineficaz ante el crimen organizado; o bien, comprometería la seguridad de la aviación; y,
- 73.372. b) El relativo a la integridad física: Cuando de acceder a la información sea posible poner en riesgo la integridad física del presidente de la República, de los secretarios de Estado, del procurador general de la República y del personal diplomático. En el mismo sentido, también se justificaría la reserva de la información cuando de accederse a ésta se ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.
- 73.373. Así, las instancias de seguridad nacional deben valoraren cada caso concreto, si el proporcionar la información solicitada a través del sistema de acceso a la información, puede constituir una amenaza para aquélla. Además, la respuesta que se haga llegar al particular solicitante puede ser recurrida ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y en su caso, el consejero jurídico podrá combatir la resolución de este órgano ante esa Suprema Corte, en función de la atribución que le confiere el artículo 6o., fracción VIII, párrafo séptimo, de la Carta Magna.
- 73.374. Por último, y en relación con el séptimo concepto de invalidez que hace valer el Instituto en cuanto a que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a los artículos 6o. y 31 de la Constitución Federal se precisa lo siguiente:
- 73.375. En primer lugar, la accionante no solo pretende combatir el numeral 31, sino también el 30 del mismo ordenamiento, pues señala que este último numeral propicia un alto grado de la "arbitrariedad" en la información que se puede solicitar a los órganos autónomos con base en el primer artículo que se reclama, ya que vía el concepto de riesgo a la seguridad interior se pueden realizar políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior, las cuales no requieren declaratoria alguna, mientras que para la identificación, prevención, atención, reducción y contención de amenazas a la seguridad interior debe emitirse la declaratoria.
- 73.376. En este tenor, aduce la accionante, el problema de inconstitucionalidad, radica en que la información que requieran las autoridades en materia de seguridad interior pueden derivar de acciones relacionadas con riesgos a la seguridad interior, y ésta información no depende de una declaratoria sino de lo que unilateralmente –arbitrariamente– se determine en la Agenda Nacional de Riesgos.

- 73.377. De las normas transcritas se advierte en primer lugar que el legislador facultó a las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas a desarrollar actividades de inteligencia en materia de seguridad interior, otorgándoles atribución para recolectar información por cualquier medio lícito y con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución General.
- 73.378. En segundo lugar, determinó que las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.379. Ahora bien, en términos del artículo 6 de la ley en cita, las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán sin necesidad de declaratoria de protección a la seguridad interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.380. La Agenda Nacional de Riesgos es un producto de inteligencia y un instrumento prospectivo que identifica riesgos y amenazas a la seguridad nacional, la probabilidad de su ocurrencia, las vulnerabilidades del Estado frente a fenómenos diversos y las posibles manifestaciones de los mismos. Asimismo, permite orientar las labores de inteligencia, así como las acciones, los mecanismos de coordinación y las políticas en materia de seguridad nacional encaminadas a dar continuidad al proyecto de nación en el corto, mediano y largo plazo.
- 73.381. Con la detección de riesgos, se orienta la ejecución de la política de seguridad nacional desde un punto de vista estratégico sobre la probable ocurrencia de hechos o fenómenos que tengan la capacidad de vulnerar la seguridad nacional.
- 73.382. Los riesgos a la seguridad nacional se refieren a una condición Interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que sin tener carácter de amenazas pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional.
- 73.383. Al respecto, la Ley de Seguridad Nacional no establece de manera expresa los riesgos a la seguridad nacional, toda vez que no tienen un carácter permanente y se actualizan periódicamente dependiendo de los fenómenos coyunturales por los que atraviesa el país. Adquieren su fundamento en la Agenda Nacional de Riesgos.
- 73.384. La Agenda Nacional de Riesgos es aprobada anualmente por el titular del Ejecutivo Federal en el seno del Consejo de Seguridad Nacional a propuesta del secretario técnico. Para su integración toma en consideración tanto el entorno nacional como el Internacional, así como las aportaciones de las dependencias que lo integran con base en los lineamientos establecidos por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa para la Seguridad Nacional.
- 73.385. En este sentido, el hecho de que se faculte a las autoridades a implementar, sin necesidad de declaratoria de protección a la seguridad interior, políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos, y para ello los órganos autónomos estén obligados a proporcionar información, no implica que sea arbitrario y, en consecuencia, inconstitucionales los numerales combatidos, puesto que lo que se busca detectar las condiciones interna y/o externa generadas por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales, de origen humano o epidemias, que puedan poner en entredicho el desarrollo nacional.
- 73.386. Por tales motivos, se estima que deviene infundado el argumento de los promoventes, por lo que ese Alto Tribunal deberá reconocer la validez de los artículos 29, 30 y 31 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.387. **Sexto. El artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior no resulta violatorio de los derechos a la libre manifestación de ideas y de reunión pacífica.**
- 73.388. En términos de los artículos 6o., primer párrafo y 9o. de la Constitución General se puede desprender que serán acordes a los mismos, las manifestaciones o reuniones que no

- ataquen a la moral, a la vida privada o los derechos de terceros, provoquen algún delito o perturben el orden público, y sean pacíficas con cualquier objeto lícito, así como las que tengan por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.
- 73.389. Los promoventes pretenden sostener la invalidez del dispositivo transcrito a partir de una interpretación rebuscada y "a contrario sensu", lo cual se contrapone a lo dispuesto en el artículo 1o., párrafo segundo, de la propia Norma Fundamental, al señalar éste que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales.
- 73.390. Si bien es cierto que pueden existir casos en los que una movilización de protesta social o que tengan un motivo político-electoral perturbe el orden público, genere la comisión de delitos, ataquen derechos de terceros o no resulten ser pacíficas con un objeto lícito, también lo es que tal circunstancia no genera que, de manera automática, se considere como una amenaza a la seguridad interior y sea procedente una declaratoria de protección a la misma.
- 73.391. En efecto, para la emisión de la declaratoria correspondiente, debe fundar y motivar su actuar, en los dispositivos que lo facultan para emitir la declaratoria en mención, y así, estar en posibilidad de desplegar sus actos de autoridad, en materia de seguridad interior, es decir, tiene que iniciar el procedimiento contemplado en los artículos 11 y 12 de la Ley de Seguridad Interior, para ello. Así, el artículo impugnado no puede considerarse inconstitucional, porque ni siquiera dota de facultades al Ejecutivo Federal para emitir la declaratoria de que se trata, como lo aduce la accionante, toda vez que, para la emisión de ésta, se deben de actualizar ciertos supuestos y la autoridad debe aplicar la ley, de manera sistemática, es decir, aplicar lo previsto en los artículos 11 y 12 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.392. De conformidad con los artículos que anteceden, el Ejecutivo Federal podrá emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior, siempre y cuando lleve a cabo el procedimiento que antecede y se actualice alguna amenaza a la seguridad interior, que afecte los principios establecidos en el artículo 3 y las contenidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o reglón geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y Municipios en materia de seguridad nacional, de conformidad con el artículo 4o. de la ley de la materia.
- 73.393. En este sentido, los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Interior facultan al Ejecutivo Federal, para emitir la declaratoria de mérito, cuando se actualicen los supuestos en ellos previstos y conforme al procedimiento correspondiente.
- 73.394. Así, contrario a lo que aducen los accionantes, la Ley de Seguridad Interior sí establece cuáles son las situaciones que podrán ser consideradas como amenazas a la seguridad interior y, por ende, puedan dar lugar a que se emita una declaratoria de protección respectiva, con lo cual se da certeza.
- 73.395. No obstante lo anterior, la emisión de la declaratoria de mérito no se da por el simple hecho de que una manifestación sea contraria a la Constitución General, sino que debe presentarse, como se dijo, una amenaza a la seguridad interior, esto es, algún disturbio o trastorno que supere las capacidades de las autoridades estatales y municipales para hacer frente a los mismos.
- 73.396. Así es, el legislador también previo que las Fuerzas Armadas sólo intervendrán en los casos en que se vean superadas las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atender una contingencia, esto es, se debe analizar y consensuar si las autoridades de seguridad pública municipales o estatales han sido rebasadas en sus capacidades, es decir, si se salló de su control el orden público.
- 73.397. En ese sentido, contrario a lo que sostienen los accionantes, la declaratoria de protección a la seguridad interior, no se activa directa e inmediatamente para restringir los

- derechos humanos de los manifestantes o personas reunidas pacíficamente con un fin lícito, sino sólo en aquellos casos en los que se perturbe el orden público y se cometan delitos que las autoridades estatales y municipales no puedan contener.
- 73.398. Bajo este escenario, es falso que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior violente el principio de seguridad jurídica, así como los principios de certeza, imparcialidad, legalidad y objetividad electorales, o prive a los manifestantes del ejercicio de las libertades fundamentales, incluso no se causan molestias a los manifestantes.
- 73.399. Es por tales motivos que se estima que ese Alto Tribunal deberá reconocer la validez del precepto impugnado, ante lo infundado de los argumentos que los promoventes hacen valer.
- 73.400. **"Séptimo. La Ley de Seguridad Interior no resulta violatoria del artículo 29 de la Constitución General."**
- 73.401. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la suspensión o restricción de derechos constituye una situación excepcional, según la cual resulta lícito para el gobierno aplicar determinadas medidas restrictivas a los derechos y libertades que, en condiciones normales, están prohibidas o sometidas a requisitos más rigurosos.
- 73.402. Asimismo, la Corte Interamericana también se ha pronunciado en el sentido de que la suspensión de las garantías puede ser, en algunas hipótesis, el único medio para atender situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática, sin embargo, dicho medio debe atender necesariamente al principio de excepcionalidad, el cual indica que no todas las situaciones permiten la declaración de un estado de excepción.
- 73.403. De igual manera ha señalado que el estado de excepción tendrá justificación cuando la crisis a la que se enfrenta el estado sea de una gravedad tal que ponga en riesgo a toda la población del Estado o del territorio y que represente una amenaza genuina a la estructura y la vida de la sociedad.
- 73.404. Dicha facultad no es absoluta en tanto el propio artículo establece que en los decretos que se expidan, la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada, motivada y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.
- 73.405. Asimismo, la suspensión o restricción debe hacerse de manera temporal a través de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona.
- 73.406. El Congreso de la Unión se encuentra facultado para revocar la restricción y la suspensión emitida.
- 73.407. Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata.
- 73.408. Además, una vez que los decretos expedidos han perdido vigencia, la Suprema Corte de Justicia deberá pronunciarse de oficio, con la mayor prontitud, sobre su constitucionalidad y validez.
- 73.409. La Ley de Seguridad Interior contiene medidas de carácter preventivo, de acción y corrección, lo que sin duda genera una debida atención respecto de las amenazas y riesgos que se pueden producir en materia de seguridad interior.
- 73.410. El artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior establece que las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, implementarán políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos.
- 73.411. Asimismo, se prevé que el Consejo de Seguridad Nacional emita lineamientos para la participación de las entidades federativas en las acciones de seguridad interior, lo que facilitará la atención eficaz de la Agenda Nacional de Riesgos.

- 73.412. Por otro lado, el artículo 11 de la citada ley, establece que las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno deberán identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior.
- 73.413. Ahora bien, dichas medidas pueden clasificarse como generales, en atención al fin que persiguen, sin embargo, dentro de las acciones que se contemplan en la Ley de Seguridad Interior, cobra especial relevancia la facultad que tiene el Ejecutivo Federal, así como las entidades federativas para ordenar o solicitar, la intervención de la Federación en la realización de acciones de seguridad interior, en el territorio de alguna entidad federativa o zona geográfica, a través de la emisión de una declaratoria de protección a la seguridad nacional.
- 73.414. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior, se advierte que las accionantes toman como base de su argumentación, que la declaratoria de protección se equipara a un estado de excepción, por lo que, en este sentido, se debería seguir el procedimiento establecido en el artículo 29 de la Constitución.
- 73.415. Sin embargo, lo anterior resulta erróneo, pues como se explicó en el apartado de estado de excepción y suspensión de derechos, el procedimiento previsto en el artículo 29 constitucional, atiende a un mecanismo excepcional, esto es, de *última ratio*.
- 73.416. En efecto, como bien lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el estado de excepción, es el último medio que se tiene para atender situaciones de emergencia pública y preservar los valores superiores de la sociedad democrática.
- 73.417. Contrario a ello, la declaratoria de protección se instaure como una medida más, dentro de la estrategia integral para la salvaguarda de la seguridad interior, por lo que no es dable equiparla al procedimiento previsto en el artículo 29 de la Constitución.
- 73.418. Así, como puede apreciarse, el estado de excepción o suspensión de garantías es un mecanismo extremo para hacer frente a una situación de especial gravedad, en donde el ejercicio de derechos y garantías constituya un obstáculo para ello, de ahí la necesidad de suspenderlos.
- 73.419. Sin embargo, la Ley de Seguridad Interior establece mecanismos menos lesivos para preservar la seguridad nacional, ya que a través de la declaratoria de protección que emite el presidente de la República, las autoridades respectivas, en todo momento y sin excepción alguna, deberán respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas.
- 73.420. Además, es de señalar que, contrario a lo que indican los promoventes, la facultad del presidente de la República para emitir la declaratoria de protección, sólo puede ejercerse cuando exista, efectivamente, una amenaza a la seguridad interior, aunado a que dicha declaratoria tiene una duración máxima de 1 año, plazo que podrá prorrogarse por el tiempo que resulte necesario. Esto es, la declaratoria en comento no es permanente, pues todo dependerá de las circunstancias de gravedad que se presenten.
- 73.421. En consecuencia, deberán declararse infundados los argumentos esgrimidos por las accionantes y, por tanto, ese Alto Tribunal deberá reconocer la validez de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.422. **Octavo. El facultar a las Fuerzas Armadas para realizar funciones que no le son propias no viola el artículo 129 constitucional.**
- 73.423. El hecho de que las Fuerzas Armadas puedan coadyuvar y garantizar la seguridad interior del país no implica, necesariamente, que nos encontramos en tiempos de guerra, ni que se emita un estado de excepción, pues dicha misión la ejercen de manera permanente para protección y preservación de la seguridad interior y defensa exterior de la Federación, tal y como lo disponen la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como la Ley Orgánica de la Armada de México.
- 73.424. El aceptar lo que aduce la accionante, sería limitar el actuar de las instituciones armadas para ejercer sus atribuciones en dichas misiones generales, las cuales se realizan sin que se esté en un tiempo de guerra y siempre en beneficio de la sociedad. Además de que sería desconocer la interpretación que ha realizado ese Alto Tribunal respecto del propio artículo 129 constitucional.

- 73.425. Así, tal y como se ha expuesto en líneas precedentes, las Fuerzas Armadas permanentes tienen la misión de preservar la seguridad nacional, conforme a lo que instruya el presidente de la República, como comandante supremo, en términos de su facultad constitucional prevista en el artículo 89, fracción VI, de la Carta Magna.
- 73.426. Es de reiterar que la preservación de la seguridad nacional, por medio de acciones para la seguridad Interior, no es más que en beneficio de la propia población que reside en nuestro país, esto es, el protegerla de desastres naturales, de epidemias o de conflictos internos que excedan las capacidades de las autoridades de seguridad pública, federales o locales, y que se conviertan en amenazas a la seguridad nacional.
- 73.427. Contrario a lo manifestado por la comisión accionante, las Fuerzas Armadas no reciben un entrenamiento para combatir al enemigo, por el contrario, una de sus principales funciones es garantizar la seguridad de los habitantes de nuestro país frente a situaciones extremas.
- 73.428. Asimismo, lo sostenido por la comisión promovente, en el sentido de que la Ley de Seguridad Interior contradice lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Cabrera García y Montiel Flores, contra el Estado México, ya que si bien es cierto que dicho tribunal consideró que los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia Interior, también lo es que la propia Corte sí permite la intervención de aquéllas en situaciones extremas.
- 73.429. Las Fuerzas Armadas no pueden actuar por iniciativa propia, como lo sostienen los promoventes, puesto que deberá ser el presidente de la república quien emita la declaratoria de protección a la seguridad interior, en los términos fijados por la ley impugnada, para ordenar, ya sea por sí o a solicitud de las Legislaturas Estatales o de su Ejecutivo, la intervención de la Federación frente a una amenaza a la seguridad interior, la cual deberá estar justificada y sustentada conforme a la legislación impugnada y demás aplicable.
- 73.430. Por otra parte, no debe olvidarse que la seguridad interior es responsabilidad de todos los órdenes de gobierno, como un compromiso del Estado Mexicano frente a sus gobernados, razón por la cual, es correcto que se establezca una colaboración entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, pues, ante todo, debe velarse por garantizar a la población el libre ejercicio de sus derechos fundamentales, a través de las instituciones del Estado, cuyo mantenimiento, integridad y preservación son el objetivo de la seguridad nacional, y, en consecuencia, de la seguridad interior.
- 73.431. **Noveno. Es infundado el señalamiento que hacen los senadores promoventes en el sentido de que no se conocen alcances de las acciones de seguridad interior en tanto que permite intervenciones en la materia frente a fenómenos naturales y riesgos en vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas.**
- 73.432. La Ley de Seguridad Interior no deja al arbitrio de las autoridades, el ejercicio indiscriminado de facultades por parte de Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas, cuando se presente un siniestro de esta naturaleza; ya que al ser señalada en la norma impugnada, la ley especial a la que se deba acudir cuando se presente un desastre natural, es esta la disposición la que regulará y establecerá los parámetros generales de actuación con los que se deberán de conducir las autoridades, como es la definición de lo que debemos entender como agente perturbador; lo cual permite que exista el auxilio y apoyo a las autoridades locales, cuando se estime que pueda ponerse en riesgo la seguridad interior.
- 73.433. En ese sentido, la intervención de la Federación se da con motivo de la realización o implementación de acciones de seguridad interior, cuando se comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla; en particular en el caso de análisis, lo que se regula en un ámbito de coordinación y cooperación entre las Fuerzas Federales y/o a las Fuerzas Armadas, con las autoridades locales, la atención debida y oportuna de aquellas situaciones derivadas de desastres naturales puedan poner en riesgo la seguridad interior.

- 73.434. Ejemplo de esta cooperación y coordinación, podemos citar el ya conocido Plan DNIII, el cual es un plan de auxilio a la población civil en casos desastre, es el instrumento operativo militar que establece los lineamientos generales a los organismos del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos para realizar actividades de auxilio a la población civil afectada por cualquier tipo de desastre.  
El plan contempla el despliegue de los recursos humanos y materias del instituto armado, para reducir o mitigar los efectos de los fenómenos naturales o provocados, tanto en las personas, como en sus bienes y su entorno.
- 73.435. Consta de tres fases, entre ellas, la de prevención y de auxilio, siendo ésta la más notoria, en donde particularmente el Ejército Mexicano auxilia y apoya a la población de manera directa, en caso de desastres.
- 73.436. Así, en el Plan DNIII las Fuerzas Armadas participan, como coordinador y como corresponsable, de la seguridad, es decir de la integridad física de los ciudadanos y el patrimonio nacional, tales como: acordonamiento de las zonas afectadas, seguridad y vigilancia en los lugares de concentración de damnificados y coordinación de las actividades de los cuerpos de seguridad pública. De igual manera, como corresponsable tiene asignadas las tareas de evaluación de daños, atención médica, servicios estratégicos, equipamiento y bienes y abastecimiento.
- 73.437. Por lo anterior, debe entenderse a la Ley de Seguridad Interior, como el cúmulo de acciones tendentes a la correcta cooperación entre diversas autoridades, para que de forma coordinada puedan hacer frente a las necesidades de la nación; incluso cuando ante las limitaciones que alguna de ellas pudiera padecer, se le pueda brindar la misma protección y apoyo que a cualquier otro Estado o Municipio, por parte de otro que sí cuente con la capacidad suficiente para enfrentar el evento que ponga en riesgo a la seguridad de la población.
- 73.438. Ahora bien, respecto a la insuficiente regulación en materia de seguridad interior para atender vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que aducen los promoventes, se estima que ésta no existe, por el contrario, el legislador únicamente pretendió establecer la facultad de las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, para llevar a cabo las acciones de seguridad interior que sean necesarias, pertinentes y eficaces para identificar, prevenir y atender riesgos en vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran.
- 73.439. Como puede verse, la norma combatida solamente refiere una facultad para la identificación, prevención y atención de riesgos en zonas estratégicas, como lo son ciertas vías generales de comunicación e instalaciones, cuando, en un momento dado, se puedan convertir en amenazas a la seguridad interior y así evitar daños que puedan afectar a personas que no guarden relación con el origen del conflicto que implique un riesgo.
- 73.440. Además, una ley de esta naturaleza no puede revelar las estrategias que serán tomadas para atender el riesgo respectivo, dado que ello podría mermar las acciones de seguridad interior que sean conducentes y, por ende, se pueda repeler la intervención de las Fuerzas Federales y Armadas.
- 73.441. En atención a lo expuesto, debe de declararse la constitucionalidad de los artículos 25 y 26 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.442. **Décimo. Exclusión de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**
- 73.443. Si bien el artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior excluye en la materia de seguridad interior a lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ello no implica que se deje a los particulares en un estado de indefensión, puesto que, ante cualquier posible afectación a sus derechos, estos encuentran como medio idóneo de defensa el juicio de amparo.
- 73.444. Incluso tiene a su alcance los medios que al efecto establece la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para el caso de acceso a la información, así como lo dispuesto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, para tales efectos.

- 73.445. Además, la propia Ley de Seguridad Interior, señala en su artículo 34 que el incumplimiento a las obligaciones previstas en la ley y en la declaratoria respectiva, será sancionado en los términos del Sistema de Responsabilidades y del Sistema Nacional Anticorrupción contemplados en los artículos 109 y 113 de la Constitución General.
- 73.446. Además, la razón de no tener a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo como norma aplicable, encuentra su lógica en función de la propia especialización en materia de seguridad nacional, así como la naturaleza de los actos emitidos con la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, los cuales de ninguna forma van dirigidos a la afectación de las esferas jurídicas de los particulares.
- 73.447. Por el contrario, las acciones en materia de seguridad interior, así como de seguridad nacional, se instauran dentro de la creación e implementación de políticas públicas que buscan fortalecer el Estado democrático, el estado constitucional y de derecho en nuestro país.
- 73.448. Décimo primero. La Ley de Seguridad Interior no vulnera la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- 73.449. El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior encuentra su lógica en el fin que pretende de mantener la integridad y estabilidad del Estado Mexicano, lo que sólo puede ser posible mediante la permanencia y continuidad de los órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional; y, por tanto, con el mismo objeto y fin que persigue la seguridad nacional.
- 73.450. La citada disposición está armonizada con lo que establece la Constitución, la cual dispone que sólo podrá ser reservada temporalmente la información que por razones de interés público y seguridad nacional, conforme a lo que fijen las leyes respectivas, por lo tanto, no se busca generar un nuevo régimen en materia de clasificación de la información, pues, como quedó demostrado, la misma ya se encuentra sujeta a las disposiciones en la materia.
- 73.451. Al respecto, el artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala que la información reservada podrá clasificarse cuando comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, y cuente con un propósito real y existente.
- 73.452. Así, al establecer que la información que se genere con motivo de las acciones implementadas será considerada como de seguridad nacional, no hace otra cosa más que remitir a la regulación que existe en materia de información vinculada con la seguridad nacional.
- 73.453. Una vez establecido lo anterior, y de haber demostrado de manera fehaciente en conceptos de invalidez anteriores, que la materia de seguridad interior es parte de la seguridad nacional, es que devienen infundados lo argumentos de las accionantes en virtud de lo siguiente:
- 73.454. En cuanto al artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, se estiman también infundadas las premisas en las que basa la inconstitucionalidad del precepto citado, en atención a lo siguiente:
- 73.455. 1) El hecho que el artículo 31 prevea que se podrá solicitar a todas las autoridades federales, así como a los órganos autónomos, que proporcionen información, en nada vulnera las facultades del instituto accionante, toda vez que, al ser un órgano público, por un lado, tiene el deber de colaborar con las demás autoridades encargadas de velar por la seguridad interior, y por el otro, también se encuentra sujeto al régimen de transparencia y acceso a la información, lo cual se encuentra establecido por el propio Texto Constitucional.
- 73.456. De lo transcrito se desprende de manera categórica que toda autoridad, aun cuando sea un organismo autónomo, se encuentra obligada a transparentar la información que tenga en su posesión, en términos que la propia ley secundaria prevea, esto es, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- 73.457. Es de ahí que deviene infundado que con la sola posibilidad de que autoridades debidamente facultadas para ello, puedan solicitar información al instituto accionante se violente su autonomía, pues como lo establece el artículo 6 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se garantiza el acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier autoridad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las entidades federativas y los Municipios.
- 73.458. Tampoco es cierto que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior sea una norma ambigua, toda vez que no establece la información que deberá ser entregada, pues como se ha señalado, la solicitud de información podrá realizarse respecto de la información que obre en poder del promovente.
- 73.459. 2) El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, no transgrede la naturaleza institucional de la accionante, al permitir que información que ya cuenta con el carácter de pública, se vuelva de seguridad nacional, pues no establece esa facultad, ya que los mecanismos para clasificar y desclasificar información se encuentran previstos únicamente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 73.460. En esa línea argumentativa también deviene infundado la aseveración de que el legislador permitió la entrega de cualquier información, sin delimitar su tipo y autoridad, lo cual no cumple con los estándares internacionales de derechos humanos, en tanto que dicha disposición no señala con claridad, precisión y detalle ningún aspecto relevante a las circunstancias, procedimientos, naturaleza o límites de la información que se le puede solicitar al órgano autónomo constitucional, pues la Ley de Seguridad Interior, no tiene como finalidad regular el carácter de la información, sino que las autoridades debidamente facultadas que la soliciten deberán apearse a lo establecido en las disposiciones en materia de acceso a la información.
- 73.461. De esta forma tenemos totalmente claro que en ningún momento se pretende violar alguna de las atribuciones que previamente ya ha otorgado la Constitución Federal al instituto promovente, pues en toda disposición que integran la ley que impugnan, establece como límite, lo estipulado por la Ley Suprema, en el respeto y protección de los derechos humanos.
- 73.462. En tales condiciones, devienen infundados los argumentos vertidos por el promovente en referencia a la violación de la autonomía del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por tales motivos, debe declararse la constitucionalidad de la norma impugnada.
- 73.463. Décimo segundo. Estudio de fondo.
- 73.464. **El artículo 4, fracción X, de la Ley de Seguridad Interior no vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad.**
- 73.465. En primer lugar, debe señalarse que el uso de la fuerza pública contemplado en la legislación impugnada no puede considerarse, por sí misma, inconstitucional, pues se trata de una herramienta que debe encontrarse a disposición de cualquier instancia que tenga la función de garantizar el orden y la seguridad de las personas. Ello no exime a que los actos concretos de aplicación de la fuerza pública queden exentos de control constitucional.
- 73.466. En este sentido, el uso legítimo de la fuerza en el contexto de la Ley de Seguridad Interior, se enmarca en lo previsto en el artículo 89, fracción VI, de la Constitución General, en el cual, se establece la facultad del presidente de la República para preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

- 73.467. El presidente de la República tiene como obligación, preservar la seguridad nacional, y como ha quedado claro, la seguridad interior es una subespecie de ésta. Es por ello que la finalidad de la previsión del uso de la fuerza pública persigue un fin constitucionalmente protegido, como lo es la seguridad nacional.
- 73.468. Las acciones que se prevean en la Ley de Seguridad Interior, ejerciendo el uso legítimo de la fuerza, se realizarán con el fin de proteger el orden interno, el cual está constitucionalmente establecido como parte de las obligaciones del Ejecutivo Federal.
- 73.469. Se estima que el uso de la fuerza pública para repeler o neutralizar actos de resistencia es una medida necesaria, en tanto tiene el propósito de hacer frente a situaciones y fenómenos que pudieran llegar a vulnerar el orden constitucional y la continuidad de las instituciones del Estado, es decir, el orden interno.
- 73.470. Sin el uso legítimo de la fuerza, las autoridades encargadas de la seguridad interna, no podrían cumplir con sus propósitos de proteger el mantenimiento del orden interno, por lo que se justifica que el uso legítimo de la fuerza por parte de las Fuerzas Federales y Armadas, en los casos establecidos en la Ley de Seguridad Interior.
- 73.471. Debe tomarse en cuenta que el primer límite que proporciona la legislación impugnada sobre el uso de la fuerza pública, se encuentra en los casos en los que las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas podrán hacer uso de la misma, esto es, al realizar acciones de seguridad interior. Este último concepto se encuentra definido en el artículo 4, fracción I de la ley combatida, como aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior.
- 73.472. Conforme a lo anterior, tenemos un segundo límite al uso de la fuerza pública que se trata de la existencia de riesgos o amenazas a la seguridad interior.
- 73.473. De acuerdo con el artículo 4, fracción II, de la ley impugnada las amenazas a la seguridad interior son aquellas que afectan los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación, así como los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las amenazas a la seguridad nacional previstas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, que tienen su origen en territorio nacional; las emergencias o desastres naturales en un área o región geográfica del país; las epidemias y demás contingencias que afecten la salubridad general; o las que afecten los deberes de colaboración de las entidades federativas y Municipios en materia de seguridad nacional.
- 73.474. En cuanto a los riesgos a la seguridad interior, el artículo 4, fracción III, de la ley combatida los define como la situación que potencialmente puede convertirse en una amenaza a la seguridad interior.
- 73.475. Por otra parte, de conformidad con el artículo 7 de la ley combatida, el uso de la fuerza pública deberá respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución General, los tratados internacionales y los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes.
- 73.476. Lo anterior, permite colegir que el uso de la fuerza pública en el contexto de la Ley de Seguridad Interior, se encuentra limitada a aquellas acciones de seguridad interior por virtud de las cuales se contendrá un determinado riesgo o amenaza a la misma, y aquella deberá utilizarse respetando, protegiendo y garantizando en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías.
- 73.477. Ahora bien, respecto a la afirmación que el uso legítimo de la fuerza no está regulado en ley alguna, sino en protocolos administrativos, debe precisarse el hecho que el uso de la fuerza se regule en dichos instrumentos, ello no resulta inconstitucional, puesto que los mismos tienen como fin orientar la conducta de las autoridades con el propósito de disminuir los riesgos de provocar algún daño a los gobernados, por un uso desmedido de la fuerza pública.

- 73.478. Contrario a lo sostenido por la accionante, sí existe una regulación detallada del uso de la fuerza pública por parte de las Fuerzas Federales y de las Fuerzas Armadas, a la cual se deberán sujetar al momento de repeler una agresión.
- 73.479. Como puede observarse, la existencia de manuales, programas o protocolos es acorde al ejercicio de la facultad reglamentaria, misma que tiene por objeto proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de la ley.
- 73.480. En ese entendido, el artículo 4, fracción X, de la Ley de Seguridad Interior, así como el resto de disposiciones que regulan el uso de la fuerza pública para contener un riesgo o amenaza a la seguridad interior, constituyen la pauta para que las autoridades administrativas eviten los referidos manuales, programas o protocolos en los que se establecerán los principios y procedimientos, conforme a los cuales las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas ejercerán el uso de la fuerza pública frente a un riesgo o amenaza a la seguridad interior, concretos y actuales.
- 73.481. Derivado de lo anterior, se colige que el dispositivo impugnado no resulta contrario a los principios de seguridad jurídica y de legalidad, por lo que ese Alto Tribunal deberá reconocer su validez.
- 73.482. Décimo tercero. El artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior no transgrede los principios de seguridad jurídica de inmediatez en la puesta a disposición y de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.
- 73.483. En relación con el argumento de la promovente, en el sentido de que la norma dilata la puesta a disposición del Ministerio Público de una persona detenida por haberse percatado que cometía un delito, es de señalar, en primer lugar, que el artículo combatido establece que cuando las Fuerzas Armadas, al realizar acciones de seguridad interior, se percaten de la comisión de un delito, lo harán de inmediato conocimiento del Ministerio Público o de la policía por el medio más expedito para que intervengan en el ámbito de sus atribuciones.
- 73.484. Esto es, toda vez que las Fuerzas Armadas no tienen atribuciones en materia de seguridad pública, sino solamente en materia de seguridad nacional e interior, es su deber informar a las autoridades que sí son competentes en dicha materia sobre la comisión de un delito, a efecto de que sean éstas quienes ejerzan sus atribuciones constitucionales y legales, como en el caso sería realizar las investigaciones correspondientes, llevar a cabo el registro de la detención y la inspección de la persona detenida.
- 73.485. En ese sentido, el legislador ordinario pretendió establecer una norma en la que las Fuerzas Armadas no asumieran atribuciones en materia de seguridad pública, y, en consecuencia, previo una coordinación con las autoridades que sí son competentes en ella.
- 73.486. Lo anterior se puede corroborar de lo señalado en el dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y Estudios Legislativos Segunda, respecto de la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior.
- 73.487. En razón de lo anterior, el hecho de que la norma combatida prevea que las Fuerzas Armadas pondrán a la persona detenida a disposición de la autoridad correspondiente, por conducto o en coordinación con la policía, obedece a las atribuciones constitucionales y legales que ésta tiene conferidas, y no así por motivos de dilación, como pretende la promovente.
- 73.488. En cada caso concreto, el Juez de control que revise la legalidad de la detención, deberá valorar si la demora en la puesta a disposición del detenido ante la autoridad respectiva se justifica en un motivo razonable, en función de las facultades que se han concedido a las mismas, lo cual no sólo implica el análisis de la Ley de Seguridad Interior impugnada, sino el resto de atribuciones con las que cuentan las instituciones policiales. Es por ello que se estima que los criterios en cita, no pueden fungir como un parámetro de control, puesto que, conforme a ellos, se debe estar a lo que disponga la ley, en este caso, la Ley de Seguridad Interior y demás legislaciones aplicables. En todo caso, debiera analizarse la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior para que el Juez de control, en cada caso concreto, aplique dichas tesis.

- 73.489. Por otro lado, la aseveración de la accionante en el sentido de que la norma posibilita que las Fuerzas Armadas preserven el lugar de los hechos hasta el arribo de dichas autoridades y, en su caso, a adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, lo cual corresponde a las autoridades policiales civiles, es igualmente infundada.
- 73.490. Ello en virtud de que el legislador ordinario pretendió facultar a las Fuerzas Armadas, para que, en el ámbito de sus atribuciones, permitan a las autoridades competentes a realizar las investigaciones conducentes sobre la comisión de algún delito que corresponda conocer a éstas, es decir, a la policía y al Ministerio Público, según sea el caso; así como reproducir las facultades que tienen los cuerpos de policía para preservar el lugar de los hechos y brindar atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere.
- 73.491. En efecto, tal y como lo señala la accionante, las instituciones policiales tienen las facultades de: (i) investigar un hecho delictivo ante la preservación de la escena de un hecho probablemente delictivo; (ii) preservar el lugar de los hechos; y, (iii) procurar que las víctimas u ofendidos o testigos del delito reciban atención médica y psicológica cuando sea necesaria. Ello en términos de lo prescrito por los artículos 75, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y 132, fracciones VIII y XII, inciso c), del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 73.492. En este orden, la norma reclamada no puede ser considerada como invasiva de las facultades de las autoridades encargadas de garantizar la seguridad pública, a través de la investigación de hechos probablemente constitutivos de delitos, sino como complementaria de sus actividades.
- 73.493. Al respecto, se debe recordar que la seguridad nacional y la seguridad pública, si bien son materias diferenciadas a cargo de autoridades diversas, lo cierto es que ambas son complementarias en función de un mismo fin último que es garantizar el orden y la paz públicos a efecto de que la sociedad pueda ejercer libremente sus derechos.
- 73.494. En este mismo sentido, la facultad conferida a las Fuerzas Armadas para adoptar las medidas a su alcance para que se brinde atención médica de urgencia a los heridos si los hubiere, constituye una medida necesaria para garantizar la integridad, e incluso, la vida de las personas que hubieren resultado heridas en la realización de acciones de seguridad interior, por lo que dicha atribución es una medida en beneficio de la población.
- 73.495. Es por las consideraciones expuestas que se concluye que el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior es acorde a los artículos 16, párrafo quinto, de la Constitución General, 9.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 7.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por lo que ese Alto Tribunal deberá reconocer su validez.
- 73.496. Décimo cuarto. El procedimiento de expedición de la Ley de Seguridad Interior no vulneró el derecho a la consulta indígena.
- 73.497. El derecho a la consulta de los pueblos indígenas tiene como fin la protección de otros derechos, no sólo los indicados –los cuales se refieren a situaciones específicas–, esto quiere decir que siempre se deberá garantizar en función de otro derecho, como el de propiedad de sus tierras, la no discriminación, la protección a sus bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales. Ello implica que la prerrogativa en comento no tiene una naturaleza autónoma, pues, tiene como presupuesto, la existencia de una posible afectación directa.
- 73.498. La propia Corte Interamericana ha establecido que las comunidades indígenas deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos sobre su entorno, derechos e intereses.
- 73.499. Existe obligación del Estado a consultar a los pueblos indígenas de manera previa, libre e informada, cuando una medida de carácter administrativo o legislativo sea susceptible de causarles una afectación directa a sus derechos e intereses, tales como proyectos de prospección y explotación de recursos naturales en sus tierras, formulación, aplicación y evaluación de planes y programas nacionales y regionales de desarrollo o cuando sea necesario su traslado y reubicación.

- 73.500. Asimismo, se señaló que ese derecho no implica que el Estado se encuentre obligado a realizar una consulta cuando los grupos indígenas se vean involucrados en una decisión estatal, sino sólo cuando la actividad o medida a implementar pueda causar un impacto significativo en su vida o entorno.
- 73.501. En ese sentido, la autoridad debe atender al caso concreto y analizar si la medida a implementar puede impactar significativamente a la comunidad indígena involucrada, de tal forma que se pudiera poner en riesgo el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la integridad cultural, la igualdad, a la información, a la libre determinación, a la salud, a un medio ambiente adecuado, a la impartición de justicia, entre otros.
- 73.502. En el caso concreto, la Ley de Seguridad Interior tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, para lo cual podrá establecer procedimientos y acciones orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas, siempre en un marco respecto y protección de los derechos humanos y sus garantías.
- 73.503. Ahora bien, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que la ley es inconstitucional, ya que el Estado omitió realizar una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, siendo que la norma establece que las Fuerzas Armadas podrán realizar actividades para hacer frente a situaciones de riesgo a la seguridad interior, las que incluye aquellas que sean llevadas a cabo en tierras o territorios indígenas.
- 73.504. Sin embargo, contrario a lo señalado por dicho órgano garante, en el presente caso, las comunidades y pueblos indígenas no son sujetos de consulta, al no existir un impacto significativo que pueda afectar su vida o entorno con la implementación de las acciones de seguridad interior que dispone la ley impugnada, máxime que su implementación en territorios indígenas es meramente casuística, por lo que no puede establecerse que con dicha medida se ponga en riesgo el ejercicio de sus derechos fundamentales.
- 73.505. En efecto, las acciones a que hace referencia la ley no tienen como finalidad desalojar o reubicar a la comunidad indígena, explotar los recursos naturales existentes en sus tierras que tenga como impacto su agotamiento, destrucción y contaminación o la pérdida de sus territorios, generar desorganización social y comunitarias, o repercutir en la salud de sus miembros.
- 73.506. Por el contrario, únicamente están orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior, por lo que resulta claro que dichas acciones no son susceptibles de causarles una afectación directa para que la autoridad tenga la obligación de realizar la consulta previa, libre e informada a que hace referencia la Constitución General y el convenio.
- 73.507. Aunado a ello, y suponiendo sin conceder que la Ley de Seguridad Interior, por sí misma, genere una afectación directa e impacto significativo a las comunidades indígenas, se debe recordar el texto del numeral 30 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en el cual se establecen tres excepciones expresas a la realización de la consulta a estas comunidades, las cuales consisten en:
- 73.508. a) Se justifique una razón de interés público pertinente.
- 73.509. b) Se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados.
- 73.510. c) Éstos lo hayan solicitado.
- 73.511. En este orden, de acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior, ésta es de orden público, de interés general y sus disposiciones son materia de seguridad nacional, de lo que se puede inferir que se trata de una medida legislativa que enmarca un interés público pertinente.
- 73.512. Así es, pues, de acuerdo a los antecedentes legislativos de la misma, la seguridad interior es una condición esencial que debe ser preservada y garantizada, mediante el mantenimiento del Estado de derecho, la misma tutela a las instituciones democráticas y al orden constitucional, teniendo como fin último, resguardar, ante todo, la seguridad de las personas que se encuentran en territorio mexicano frente a cualquier amenaza a su vida e integridad.

- 73.513. Por las razones expuestas, el procedimiento legislativo por el que se expidió la Ley de Seguridad Interior no incumplió obligación alguna, tanto constitucional como convencional, en materia de consulta indígena, por lo que ese Alto Tribunal deberá declarar infundado el concepto de invalidez que formula la comisión accionante, y, en consecuencia, reconocer la validez de dicha normatividad.

### Informe de la Cámara de Senadores

Acción de inconstitucionalidad respecto a la que se rinde informe:

6/2018.

- 73.514. La Cámara de Senadores, refirió, en síntesis, lo siguiente:
- 73.515. **Refutación del primer concepto de invalidez:**
- 73.516. Expresan que el fundamento constitucional del ordenamiento combatido no está relacionado con la materia de seguridad pública, sino con la materia de seguridad nacional que contempla como una de sus vertientes la seguridad interior de la Federación, y que en ejercicio de su libertad de configuración normativa, el Congreso de la Unión decidió regular en un instrumento distinto a la Ley de Seguridad Nacional, dada la necesidad de priorizar aspectos procedimentales para que las instituciones federales –entre ellas la Fuerza Armada Permanente– intervengan y participen junto con las autoridades locales, en el ámbito de las facultades constitucionalmente designadas para cada una de ellas, sin que ello implique aislar a la norma general impugnada de la aplicación de los principios y reglas de carácter sustantivo que al efecto prevé el ordenamiento especializado en materia de seguridad nacional, lo cual se corrobora con la técnica de supletoriedad y reenvío que numerosas disposiciones de la ley impugnada hacen a la Ley de Seguridad Nacional (artículos 3, 4, fracciones II y IX, 6, 9 y 10, entre otras).
- 73.517. Señalan que el Congreso General no emitió el ordenamiento combatido, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 21 constitucional ni en ejercicio de las competencias legislativas en materia de seguridad pública, y por esa razón el Poder Legislativo Federal no consideró a la seguridad interior como complementaria y subordinada a la función de seguridad pública.
- 73.518. Plantean que la actora no razona en qué medida considera que la seguridad interior no puede ser entendida, conforme al Texto Constitucional, como una vertiente de la seguridad nacional. Por el contrario, se limita a realizar una interpretación que parte estrictamente de la aparición cronológica del término seguridad nacional en el texto de la Constitución y a señalar dogmáticamente una diferenciación entre ambos términos. Sin embargo, se insiste, la Constitución Federal no determina el concepto de seguridad nacional, pero sí señala que será responsabilidad del presidente de la República conservarla incluso haciendo uso de la Fuerza Armada Permanente.
- 73.519. Manifiestan que el Congreso de la Unión tiene dentro de las facultades establecidas en el artículo 73 constitucional, la de legislar en materia de seguridad interior, en virtud de que esta materia es una vertiente de la seguridad nacional.
- 73.520. Arguyen que en el artículo 89 de la Carta Federal, se precisa como facultad y obligación del presidente de la República el preservar la seguridad nacional, además, se actualizan las referencias al Ejército, a la Armada y a la Fuerza Aérea para esta precisa labor.
- 73.521. Manifiestan que bajo el supuesto de que se considere que la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional no permite al Congreso de la Unión, emitir una ley que regule la Seguridad Interior, en todo caso, la fracción XXXI del citado precepto permite que aquél expida todas las leyes necesarias para hacer efectivas cualquiera de las facultades que la Norma Fundamental otorga a los Poderes de la Unión. Luego entonces, claramente el Congreso está autorizado a expedir un ordenamiento que permita al titular del Ejecutivo disponer efectivamente de las Fuerzas Armadas en los términos de la ya citada fracción VI del artículo 89 constitucional.

- 73.522. Refieren que en el caso de la facultad del presidente para disponer de la Fuerza Armada Permanente para la Seguridad Interior del Estado Mexicano, la LSI, se configura como un medio para brindar certeza respecto al qué, cómo y cuándo de una situación de carácter general y abstracta; es decir, de una facultad que hasta antes de la fecha de la expedición de la LSI se ha entendido como una facultad discrecional del titular del Ejecutivo Federal.
- 73.523. Agregan que si la LSI tiene por objeto abonar a la efectividad de la facultad del presidente para disponer de la Fuerza Armada Permanente por medio de su reglamentación y adecuación al marco constitucional vigente, es claro que el Congreso se encuentra facultado para expedirla. En todo caso, no deben confundirse las cuestiones en juego, ya que determinar si los objetivos de la LSI son constitucionalmente válidos y sus medios pertinentes para lograr los fines de la facultad constitucional en cita, constituye una cuestión ajena a la discusión relativa a la competencia del Congreso de la Unión para expedir la LSI.
- 73.524. Expresan que no obstante que el artículo 5 regula efectivamente las amenazas a la seguridad nacional, surgió la necesidad de establecer un procedimiento idóneo que permitiera que las autoridades encargadas de la seguridad nacional contaran con los elementos y herramientas necesarias para atender dichas amenazas cuando estas tienen su origen en territorio nacional, pues no debe dejarse de lado que ellas también son consideradas de seguridad nacional a pesar de que son causadas por un agente interno.
- 73.525. Plantean que si se considera a la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional, es evidente que era necesario que el legislador federal regulara los procedimientos y protocolos de acción que habrán de tomarse cuando las conductas establecidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional sean de orden interno, lo anterior a efecto de garantizar mecanismos ágiles y claros que distribuyeran correctamente las atribuciones y facultades de las autoridades que habrán de intervenir en las tareas de seguridad interior.
- 73.526. Afirman que era necesario que el legislador federal emitiera un ordenamiento que definiera con claridad el objetivo que se busca alcanzar con la seguridad interior (que en esencia se reitera es garantizar la condición de paz que permita salvaguardar la continuidad de las instituciones y el desarrollo nacional, mediante el mantenimiento del Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en beneficio de la población, concibiéndola expresamente como una vertiente de la seguridad nacional y diferenciándola de la seguridad pública) y que regulara de manera integral los esquemas de atención y coordinación entre los Poderes de la Unión, las entidades federativas y los Municipios en la materia, con la finalidad de garantizar el orden público y la paz social, entendidos como derechos fundamentales de la población.
- 73.527. **Manifiestan que contrario a lo afirmado por los accionantes, el artículo 73 constitucional, sí otorga al Congreso de la Unión una facultad para legislar en materia de seguridad interior.**
- 73.528. Añaden que el Congreso General tiene la atribución de expedir el ordenamiento que racionalice y regularice el ejercicio de la facultad que la Constitución concede al Poder Ejecutivo de la Unión para preservar la seguridad nacional y disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior; ya que la fracción XXXI, del artículo 73 constitucional, concede una facultad implícita al Congreso General para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades que la propia Constitución concede a los Poderes de la Unión.
- 73.529. Expresan que el ordenamiento combatido no vulnera los principios contenidos en el numeral 49 de la Ley Suprema, ya que en el mismo solamente regula detalladamente la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de la Unión para poder utilizar la Fuerza Armada permanente para hacer frente a fenómenos que impactan la seguridad interior de la nación, sin introducir atribuciones u obligaciones distintas con dicha materia, como puede ser la de la seguridad pública.

- 73.530. **Refutación del segundo concepto de invalidez**
- 73.531. Manifiestan que el Congreso General cuenta con las facultades explícitas para legislar en materia de seguridad interior, toda vez que, que la misma es una vertiente de la seguridad nacional, por lo que debe ser regulada con fundamento en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional.
- 73.532. Señalan que el Congreso General cuenta con una facultad implícita consagrada en la fracción XXXI del artículo 73 de la Carta Magna, para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades que la propia Constitución concede a los Poderes de la Unión.
- 73.533. Expresan que la Ley de Seguridad Interior expedida por el Congreso de la Unión, cumple con el requisito de fundamentación de los actos legislativos, lo que no se traduce en una violación a la garantía de legalidad prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 73.534. **Refutación del décimo concepto de invalidez.**
- 73.535. Exponen que la Ley de Seguridad Interior, contrario a lo señalado por los impetrantes, no vulnera el artículo 21 constitucional, ya que, por las razones previamente expuestas, se pueden desprender argumentos que acreditan que la ley en comento no tiene como propósito sustituir en la investigación y persecución de los delitos al Ministerio Público y sus órganos auxiliares, ni tampoco sustituir a las policías estatales o locales en dicha función, en virtud de que la finalidad de las tareas de seguridad interior que pueden ejercer las instituciones federales en una región o población tiene como objetivo fundamental auxiliar a que las autoridades estatales o municipales, puedan solucionar aquellos problemas que les obstaculizan o impiden ejercer las funciones que constitucionalmente se les reconoce en la Carta Federal.
- 73.536. Declaran que la propia ley prohíbe expresamente esa invasión de competencias, y su aplicación genera los contextos de exigencia necesarios para hacer valer recursos efectivos, tales como la controversia constitucional, el juicio de amparo, así como los regímenes de responsabilidades penales y administrativas de los servidores públicos.
- 73.537. **Refutación del décimo primer concepto de invalidez**
- 73.538. Enuncian que la interpretación armónica del primer párrafo del artículo 16 de la Carta Magna, con los preceptos legales citados anteriormente, lleva a la conclusión de que dentro de nuestro sistema jurídico el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México son competentes para intervenir en labores de seguridad interior, auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas, realizar acciones cívicas y obras sociales, en caso de desastres prestar la ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas, coadyuvar en la vigilancia de los recursos del país, cuidar nuestros mares y espacio aéreo, y otras funciones que claramente trascienden el contenido de un concepto limitado y estrecho de "disciplina militar". Las Fuerzas Armadas se encuentran al servicio de la sociedad mexicana, no sólo porque sus misiones generales están íntimamente vinculadas a su seguridad, sino porque ello implica necesariamente, el respeto a las garantías individuales de los gobernados.
- 73.539. Destacan que de la interpretación armónica de la fracción VI del artículo 89 constitucional con el 129 del mismo Ordenamiento Supremo, se puede llegar a la conclusión de que el contenido del último artículo constitucional citado, no puede interpretarse en forma absoluta o restringida, de tal forma que limite la actuación de las Fuerzas Armadas permanentes al estado de guerra o cuando exista una suspensión de garantías, toda vez que, el Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, como fuerza pública, está constitucionalmente facultada para salvaguardar la seguridad interior.
- 73.540. Dicen que contrario a lo que aducen los accionantes en el concepto de invalidez décimo primero, el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior, no trasgrede el principio de legalidad, en virtud de que por las razones expuestas, se concluye que las Fuerzas Armadas tienen la facultad de realizar las políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente según su naturaleza, los riesgos que puedan amenazar el orden interno del Estado y que están contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.

- 73.541. Señalan que el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior no transgrede el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Ley Suprema, ya que la atribución establecida en el artículo combatido es constitucionalmente válida al tener como objetivo salvaguardar el orden interno de la nación, lo cual es una obligación constitucional a cargo del Ejecutivo Federal, quien tiene la prerrogativa de emplear, entre otros recursos y herramientas, la disposición de la Fuerza Armada Permanente.
- 73.542. **Refutación del décimo segundo concepto de invalidez.**
- 73.543. Expresan que la finalidad de la Ley de Seguridad Interior es establecer que el despliegue de las instituciones federales en una localidad o Municipio, no tiene como finalidad sustituir en la investigación y persecución de los delitos al Ministerio Público y sus órganos auxiliares, tampoco sustituir a las policías estatales o locales en dicha función, ni mucho menos subrogarse en la función de seguridad pública que constitucionalmente corresponde a las autoridades civiles del orden local, en virtud de que la finalidad de la intervención de las instituciones federales en una región o población específica tiene como única motivación atender cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, esto es, hipótesis que actualizan competencias del orden federal en espacios geográficos determinados.
- 73.544. Manifiestan que la expedición de la ley combatida por los diputados promoventes no es contraria a lo establecido 129 constitucional y que el argumento formulado por los actores para acreditar tal pretensión no resulta idóneo y suficiente para demostrar tal aseveración.
- 73.545. **Refutación del décimo séptimo concepto de invalidez.**
- 73.546. Refieren que los promoventes formulan el mismo argumento que hicieron valer en los conceptos de invalidez décimo y décimo segundo para acreditar que la Ley de Seguridad Interior contraviene lo estipulado en los artículos 21 y 129 constitucionales, sin aportar un argumento novedoso a fin de robustecer dicha afirmación.
- 73.547. **Refutación del décimo noveno concepto de invalidez.**
- 73.548. Afirman que contrariamente a lo señalado por los recurrentes, debe señalarse que la Ley de Seguridad Interior no reglamenta una materia concurrente, esto es, no distribuye competencias entre los distintos órganos de gobierno, sino que instituye obligaciones a cargo de las autoridades federales y provee bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre éstas y las autoridades locales, toda vez que –como ya se ha señalado anteriormente– la seguridad interior constituye una materia de competencia exclusivamente federal.
- 73.549. De esta forma señalan que todos aquellos artículos de la ley que hacen referencia a la coordinación entre las autoridades locales y federales, deben entenderse en el sentido de que dicha coordinación subsiste sólo en aquellos casos en que, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 11 de la ley, sean las propias entidades federativas, siguiendo las bases previstas en el artículo 119 constitucional, quienes soliciten la intervención de la Federación.
- 73.550. Manifiestan que al ser las propias entidades federativas las que soliciten y autoricen la intervención de las instituciones federales para atender una amenaza a la seguridad interior, la Federación y los órdenes locales de gobierno podrán celebrar los acuerdos a los que se refiere el artículo 14 de la ley, los artículos impugnados por los promoventes se encuentran apegados al texto del artículo 129 constitucional, en el sentido de que no se violenta el ámbito de acción de las entidades federativas, ni se establecen obligaciones fuera de las que expresamente se pacten en el acuerdo de la declaratoria de protección.
- 73.551. **Refutación del tercer concepto de invalidez.**
- 73.552. Señalan que es infundado lo argumentado por los accionantes en el inciso a), ya que advierte que las acciones para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, espacio aéreo, mar territorial, ciberespacio, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos, deben realizarse de forma constante, dada la trascendencia de su ejecución, motivo por

- el cual, no se requiere de una petición por parte de alguna de las Legislaturas Estatales o del Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida, para desarrollar tales operaciones que son el ámbito estrictamente competencial de la Federación.
- 73.553. Expresan que la constitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior pasa por un entendimiento distinto al que plantea el actor en su demanda, puesto que, el artículo controvertido debe entenderse e interpretarse de manera holística con los principios que establece la propia Ley de Seguridad Interior. Es decir, el parámetro de validez constitucional no se agota con el artículo 119 constitucional, sino que, pasa forzosamente por el parámetro de constitucionalidad establecido también por los artículos 73, fracciones XXIX-M y XXXI, 89, fracción VI, y 129.
- 73.554. Plantean que las competencias federales justifican de manera permanente la ejecución de todas las acciones necesarias para prevenir y atender riesgos y amenazas que por su propia naturaleza sean competencia exclusiva de las autoridades federales, como es el caso de las previstas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional. En ese sentido, resulta infundado el concepto de invalidez hecho valer por los diputados, ya que, el Ejecutivo Federal, por los propios fines de la Ley de Seguridad Interior, así como por los bienes jurídicos que tutela la ley, está facultado para actuar, sin la solicitud directa de las Legislaturas de los Estados.
- 73.555. Por otro lado, expresan que son inoperantes los argumentos identificados en los incisos b), c), d) y e), al partir de una premisa falsa, ya que contrario a lo que manifiesta la parte promovente de la acción de inconstitucionalidad, la Ley de Seguridad Interior no establece que el presidente de la República sea el único que puede ordenar la intervención de la Federación para realizar acciones de seguridad interior o que los Poderes de la Unión de una entidad federativa dependen de que el titular del Poder Ejecutivo someta a consideración del Consejo de Seguridad Nacional la procedencia de la intervención.
- 73.556. Concluyen que se acredita que la Ley de Seguridad Interior (en sus artículos 11, primer y segundo párrafos, 12 y 126) no transgrede el numeral 119 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de forma errónea lo argumentan los diputados actores, razón por la cual, el argumento de la parte actora se sustenta en una premisa falsa, de ahí que resulte inoperante.
- 73.557. **Refutación de los conceptos de invalidez cuarto, noveno y décimo cuarto.**
- 73.558. La restricción que nos ocupa no es absoluta, toda vez que la información al ser considerada como de seguridad nacional, debe seguir lo previsto por las leyes respectivas, entre ellas, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo contenido transcrito con anterioridad, se corrobora que se deben de observar los elementos que a consideración de la parte actora se omitieron, esto es, los supuestos en que podrán publicarse los documentos clasificados como reservados; el análisis de la clasificación de la información con el carácter de reservada se realizará caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño, la temporalidad. Por lo expuesto, se afirma que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, persigue una finalidad constitucionalmente válida que resulta necesaria y estrictamente proporcional entre el fin perseguido, consistente en una reserva para el conocimiento de diversa información que puede afectar a la seguridad nacional y a las instituciones que conforman al Estado Mexicano y la limitación al derecho de información conforme a la normatividad aplicable en materia de transparencia; motivo por el cual se observa cabalmente lo establecido en la Constitución Federal.
- 73.559. Reiteran que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior en estudio, no puede resultar, en sí mismo, violatorio de la garantía de acceso a la información prevista en el artículo 6o. de la Constitución Federal y 13, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en todo caso, las disposiciones que rijan las materias específicas susceptibles de generar información (a las que el numeral 9 remite) son las que, al clasificar determinados datos, como información reservada o confidencial, deben pasar el control de constitucionalidad en los términos expresados, atendiendo en principio, a si su finalidad es proteger algún diverso derecho o bien jurídicamente tutelado, relacionado con los intereses nacionales o de la sociedad, o con derechos de terceros, que entre en conflicto con el derecho de acceso a la información, y si la medida está justificada.

- 73.560. Expresan que la circunstancia de que en el texto del artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, no se establezca que el requerimiento de información a las autoridades federales y los órganos autónomos deba exponer las razones y fundamentos para su obtención, caso por caso, no transgrede los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que es obligación de cualquier autoridad que, al emitir un acto, funde y motive su actuar.
- 73.561. Señalan que tampoco se vulneran los artículos 14, párrafo segundo y 16, primer y segundo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, no privan de la libertad o derechos de los gobernados, y al resultar aplicable la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se deberán observar los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional.
- 73.562. Manifiestan que los argumentos resultan inoperantes para acreditar la vulneración a los artículos 17, párrafo segundo de la Constitución, y 14, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que los numerales 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, no guardan vinculación con lo establecido en dichos preceptos.
- 73.563. Exponen que los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, no inciden en el derecho de acceso a la justicia previsto en el numeral 17, párrafo segundo, constitucional, ni mucho menos lo relacionado al derecho de réplica que prevé el precepto 14, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que éste se reglamenta para tal efecto en la ley reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del derecho de réplica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de noviembre de 2015, por tal motivo, los argumentos de la actora resultan infundados e inoperantes.
- 73.564. **Refutación de los conceptos de invalidez quinto y séptimo**
- 73.565. Estiman inoperante el argumento de los legisladores promoventes, en la parte que señalan que es inconstitucional considerar a la seguridad interior, como parte de la seguridad nacional y que de ser así lo que debió de haberse hecho era adicionar la Ley de Seguridad Nacional y no emitir una de seguridad interior.
- 73.566. Lo anterior pues afirman que se parte de una cuestión subjetiva de los promoventes, que hubieren preferido una regulación distinta a la emitida, pero sin que en momento alguno se advierta que el argumento de marras contraste a la Ley de Seguridad Interior, en específico su artículo 1o., con algún precepto de la Constitución, lo que es verdaderamente la materia del medio de control que nos ocupa, motivo por el cual se deba desestimar tal planteamiento.
- 73.567. Expresan que es incorrecto pretender que una ley sea inconstitucional por una posible irregularidad en su redacción, pues la contravención a la Carta Magna se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno.
- 73.568. Manifiestan que en cuanto a la parte en la que se esgrime la falta del establecimiento de límites a las acciones de seguridad interior, en términos del artículo 73, XXIX-M, constitucional y la posible invasión a la materia de seguridad pública, es de señalar que tal argumento deviene de infundado, lo anterior pues de un simple análisis al texto de la ley cuya invalidez se reclama y de la propia exposición de motivos de la misma, se advierten los límites establecidos por el legislador.
- 73.569. Añaden que el contenido del artículo 7, de la ley cuya validez se defiende, mismo que establece como imperativo legal que en la aplicación la misma se deberán respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes, precepto que en efecto pone un freno a todos los actos realizados por la autoridad en aplicación de la ley por la emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, traduciéndose en una limitante clara en la aplicación de la ley, precepto que abona en favor de los esgrimido por esta Cámara Legislativa en el sentido que es infundado lo argumentado por los diputados promoventes.

- 73.570. Por otra parte, en cuanto al argumento de los promoventes relativo a que existe una omisión legislativa parcial por la falta de inclusión de la Guardia Nacional en la protección de la seguridad interior y que ello hace inconstitucional la Ley de Seguridad Interior, advierten que los promoventes, no argumentan per se la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad Interior, sino argumentan cual, a su consideración debió ser la manera correcta de emitir la misma, lo cual como es del superior conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta inoperante, pues la inconstitucionalidad alegada, no puede depender de la interpretación que de ella se realice, sino, en todo caso, de que su contenido contravenga lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 73.571. Refieren que el artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior, debe de interpretarse de manera sistemática y armónica, en relación con las diversas regulaciones que contengan facultades a favor del Ejecutivo Federal, pues precisamente atendiendo al objeto de la ley es que se encuentra legitimado el Ejecutivo Federal para el uso de la Guardia Nacional, si lo considera prudente, sin que sea óbice de lo anterior el hecho de que la misma no se menciona en específico, habida cuenta no hay disposición en contrario.
- 73.572. Por otra parte, señalan que la LSI establece, tanto implícita como explícitamente, diversos instrumentos de control y regulación de tipo institucional, legal y constitucional, que pueden ser ejercidos con motivo de la emisión de una Declaración de Protección, o bien, derivado del ejercicio de actividades permanentes relacionadas con la identificación, prevención y atención de riesgos contra la seguridad interior.
- 73.573. Agregan que los tres poderes si participan de la Ley de Seguridad Interior, sin embargo los promoventes soslayan, que el control de la mencionada ley se da manera a priori, por parte del Congreso de la Unión al discutir de la emisión y modificaciones a la ley, y a posteriori, por parte del Poder Judicial, pues será éste el encargado de revisar la correcta aplicación de la ley y en su caso sancionar la actividad irregular del Estado, con los diversos medios de defensa creados por los gobernados, lo que cumple con el mandato constitucional precisado por el artículo 119, constitucional, ya que será en el ámbito de sus competencias que los poderes velen por la seguridad interior de las entidades federativas.
- 73.574. Expresan que la Ley de Seguridad Interior, no se da de manera aislada por el Ejecutivo, pues debe de aplicarla de manera conjunta con diversos órganos y otros órdenes de gobierno, como se aprecia de la siguiente transcripción.
- 73.575. Manifiestan que de conformidad con el artículo 12 de la LSI, el presidente de la República no puede emitir la declaratoria de protección sin antes notificar y escuchar las consideraciones que al efecto manifiesten los miembros del Consejo de Seguridad Nacional, el cual, se encuentra conformado por diversos miembros del gabinete presidencial, así como por el titular de la Fiscalía General de la República. La intervención de este último es de particular relevancia, pues al poseer la naturaleza jurídica de organismo constitucional autónomo, le permite participar en un ámbito de absoluta autonomía, sin que el Ejecutivo Federal o cualquier otra autoridad pueda incidir de manera preponderante o decisiva en la toma de decisiones.
- 73.576. Plantean que la LSI se asegura que, previo a la emisión de una declaratoria, exista un enfoque multidisciplinario que permita evaluar y analizar el posible impacto económico, social y estructural que podría causar la emisión de una declaratoria de protección.
- 73.577. **Refutación de los conceptos de invalidez sexto decimoquinto y vigesimoprimeró.**
- 73.578. Señalan que es incorrecto, como lo pretenden los accionantes que la Ley de Seguridad Interior, sea inconstitucional por no definir claramente los vocablos de diseminación y explotación o usarlos de manera equivocada, pues la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad contra los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno.
- 73.579. Manifiestan que el solicitar información a determinado sujeto o emplear información que haya sido aportada voluntariamente por un participante en la comunicación, no constituye

- una vulneración a la privacidad de las comunicaciones, pues cualquier autoridad federal, incluidas las Fuerzas Armadas, al pretender obtener ésta, deberán sujetarse a que dicha obtención sea lícita y en respeto de los derechos humanos reconocidos por la Constitución.
- 73.580. Refieren que el artículo 30, de la Ley de Seguridad Interior no fuera realmente claro en este aspecto, al mismo debe dársele una interpretación conforme, es decir antes de estimarlo inconstitucional (lo cual en modo alguno se acepta) debe dársele la presunción general de validez con el propósito de la conservación de las leyes; por ello, antes de estimar inconstitucional o inconveniente el precepto legal de marras, debe efectuarse una atemperación o adecuación frente al Texto Constitucional.
- 73.581. Mencionan que la interpretación conforme supone armonizar su contenido con el Texto Constitucional, la cual debe ser en el sentido de que el mismo no permite la intervención de comunicación entre particulares, salvo que ello sea permitido por un Juez federal, máxime que el precepto analizado no establece disposición en contrario que permite dejar de observar dicho procedimiento.
- 73.582. Estiman que resulta improcedente y excesiva la pretensión de los accionantes, en el sentido de que la ley debe establecer cuáles son las actividades de inteligencia, si son encubiertas y cómo serán, los protocolos de actuación y los pasos de éstos, si se utilizaran cuentas simuladas, entre otras especificaciones de la ley.
- 73.583. **Refutación de los conceptos de invalidez octavo y décimo octavo.**
- 73.584. Consideran que la parte actora realmente no expresó un "concepto de invalidez", pues sus planteamientos sobre la invalidez del artículo 8, en relación con las fracciones II y IV del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, además de descriptivos, se sostiene en lo que a la actora le parece "preocupante", y esto es que "movilizaciones que no sean de protesta social o que tengan un motivo distinto al político electoral pueden ser consideradas amenazas a la seguridad interior y, en consecuencia, pueda haber una declaratoria de protección a la seguridad interior ...", así "Es claro que este tipo de distinciones como la que estamos evidenciando podría constituirse en un modo de coacción o presión implícitos en contra de la libertad de expresión y asociación, ya que podría instruirse la presencia de Fuerzas Armadas cuando algún tipo de expresión pública y colectiva no sea acorde con la ideología o los criterios políticos del gobernante en turno".
- 73.585. Por lo anterior, refieren que al aplicar el criterio del Pleno de esta Suprema Corte sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, se concluye que el concepto de invalidez que se contesta se traduce en una consulta o solicitud de opinión consultiva, lo cual no corresponde resolver a esta Suprema Corte, pues el presente medio de control constitucional no tiene como fin la emisión de una "opinión o parecer jurisdiccional".
- 73.586. **Refutación del décimo tercer concepto de invalidez.**
- 73.587. Dicen que no existe una traslación de la "figura de suspensión de garantías", como de forma errónea lo argumenta la parte actora, ya que la Ley de Seguridad Interior, no prevé, establece o regula la figura de suspensión de garantías con la emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 73.588. Mencionan que los artículos que controvierte la actora (11 a 28 de la Ley de Seguridad Interior), sólo regulan los supuestos normativos en que se podrá emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior, y el procedimiento para tal efecto, así como la intervención que tendrán las autoridades federales respecto de la misma, y no trasladan la facultad del presidente de la República de restringir o suspender el ejercicio de los derechos y las garantías reconocidos en la Carta Magna.
- 73.589. Plantean que con la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior no se restringe o suspende el ejercicio de los derechos y las garantías reconocidos en la Constitución de la República, resulta innegable que no se vulnera la facultad de revisión que le compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al estudio de los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión de garantías, en términos del artículo 29 del Pacto Federal, ni que dicha facultad se sustituya a favor de la Secretaría de Gobernación como erróneamente lo formula la promovente de la presente acción de inconstitucionalidad.

73.590.

**Refutación del décimo sexto concepto de invalidez.**

73.591.

Exponen que el artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior, no transgrede el artículo 1o., párrafo tercero, del ordenamiento constitucional, al no delimitar cuáles son los derechos que deben garantizarse, toda vez que a contrario sensu de lo argumentado por la parte promovente, como se señaló en párrafos anteriores con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el Estado Mexicano, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y los tratados internacionales; en este contexto las normas secundarias (Ley de Seguridad Interior), por mandato constitucional tiene la obligación de establecer que la aplicación de la ley de la materia debe encontrarse conforme a lo establecido en el artículo 1o. constitucional, por lo que si bien es cierto, se establece de manera genérica y no especifica el respeto de los derechos humanos, también lo es que ello no transgrede el ordenamiento constitucional, ya que se debe de tener presente que partiendo de la naturaleza y principios que rigen los derechos humanos, no aceptan una ponderación entre ellos, toda vez que conforman el control constitucional en su conjunto y la obligación primordial del Estado para llevar a cabo la protección más amplia de la dignidad humana, basada en un sistema de interpretación progresiva y siempre bajo el principio de pro persona que prevé el ordenamiento constitucional; por lo que es evidente que los argumentos expuesto por los promoventes parten de una apreciación falsa, deberá desestimarse por inoperante el concepto de invalidez analizado, acorde a los criterios jurisprudenciales siguientes:

73.592.

**Refutación del vigésimo concepto de invalidez.**

73.593.

Manifiestan que la circunstancia de que la Ley de Seguridad Interior, prevea que la dirección de los grupos interinstitucionales que se establezcan con motivo de una declaratoria de protección a la seguridad interior corresponderá a un comandante de las Fuerzas Armadas, no implica una invasión a las facultades del titular del Ejecutivo Federal, respecto a que sea éste, el que nombre libremente a quien estime más apto para la dirección y coordinación del grupo interinstitucional correspondiente.

73.594.

Enuncian que la facultad del presidente para nombrar libremente a quien estime más apto para la dirección y coordinación del grupo parlamentario, no se ve vulnerada, ya que es quien designará, previa propuesta, al comandante de las Fuerzas Armadas para tal efecto, tal como se establece en el artículo 20 (fracción I) de la Ley de Seguridad Interior.

73.595.

Señalan que la garantía de legalidad en materia legislativa y, específicamente, los temas de fundamentación y motivación del acto legislativo, presuponen –a diferencia de la legalidad de otro tipo de actos– que si el acto proviene de autoridad con competencia para emitir la norma se cumple con la fundamentación, mientras que lo relativo a la motivación se satisface cuando la materia de la norma expedida se refiere a cuestiones que socialmente reclaman ser reguladas, y sin que exista obligación de los órganos participantes en el proceso de creación de la ley de justificar, explícitamente, las razones de su actuación democrática.

**Informe de la Cámara de Senadores**

Acción de inconstitucionalidad respecto a la que se rinde informe:	8/2018.
--	---------

73.596.

La Cámara de Senadores, en su informe refirió, en síntesis, lo siguiente:

73.597.

Refutación del primer concepto de invalidez

73.598.

Señalan que la fracción XXIX-M del artículo 73 del Congreso de la Unión establece la posibilidad de que la materia de seguridad nacional sea reglamentada a partir de diversos ordenamientos; la facultad expresamente conferida al Congreso de la Unión es "para expedir leyes en materia de seguridad nacional".

73.599.

Expresan que resulta insuficiente afirmar que, dado la existencia de la LSN, no existe necesidad de que el Congreso de la Unión desarrolle el ordenamiento que deberá observarse

- para fijar las bases de actuación, los procedimientos y modalidades de coordinación de una de sus vertientes: la seguridad interior. De hecho, la LSI implica la reglamentación normativa de un ámbito de responsabilidad –y facultad– del presidente de la República que no había sido desarrollado de manera previa.
- 73.600. Plantean que la actora no razona en qué medida considera que la seguridad interior no puede ser entendida, conforme al Texto Constitucional, como una vertiente de la seguridad nacional. Por el contrario, se limita a realizar una interpretación que parte estrictamente de la aparición cronológica del término seguridad nacional en el texto de la Constitución y a señalar dogmáticamente una diferenciación entre ambos términos. Sin embargo, se insiste, la Constitución Federal no determina el concepto de seguridad nacional, pero sí señala que será responsabilidad del presidente de la República conservarla incluso haciendo uso de la Fuerza Armada Permanente.
- 73.601. Refieren que la Constitución Federal también otorgó facultades implícitas al Congreso para legislar en materia de seguridad interior. Lo anterior es así, ya que el propio artículo 119 constitucional prevé como una obligación de los Poderes de la Unión, el prestar auxilio a las entidades federativas en aquellos casos en que sufran trastornos internos que puedan poner el peligro la seguridad interior, debiendo llevar a cabo todas las acciones necesarias que se encuentren dentro del marco sus atribuciones constitucionales.
- 73.602. Agregan que contrario a lo afirmado por los accionantes, el artículo 73 constitucional, sí otorga al Congreso de la Unión una facultad para legislar en materia de seguridad interior y que por lo tanto el argumento que formulan los accionantes para demostrar tal aseveración devenga de infundado, en virtud de que se ha demostrado por este órgano legislativo que la seguridad interior como vertiente de la seguridad nacional, permite que dicha materia sea regulada por el Congreso General con fundamento en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional.
- 73.603. Mencionan que la Ley de Seguridad Interior, no es violatoria de los artículos 49 y 73 de la Constitución, en cuanto al principio de división funcional de poderes, debido a que se ha demostrado que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia de seguridad interior, toda vez que, la seguridad interior como vertiente de la seguridad nacional, permite que dicha materia sea regulada por el Congreso General con fundamento en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional.
- 73.604. Plantean que el Congreso General no emitió el ordenamiento combatido, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 21 constitucional ya que este se refiere a cuestiones de seguridad pública, régimen distinto al que nos ocupa por tanto, resultan inoperantes los señalamientos aducidos por los accionantes para acreditar que la Ley de Seguridad Interior, es violatoria de lo establecido en el artículo 21 constitucional.
- 73.605. Señalan que en relación con la supuesta violación de los principios de división de poderes, soberanía popular y Estado Republicano consagrados respectivamente en los artículos 39, 40 y 49 constitucionales, resulta infundado el argumento aducido por los actores para demostrar tal pretensión, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto precisamente por el artículo 40 constitucional, la nación mexicana se encuentra conformada por Estados libres y soberanos, unidos por una Federación. En ese sentido, con el fin de salvaguardar los principios de la unidad nacional, bajo la hipótesis del Pacto Federal, las entidades federativas han determinado delegar y establecer ciertas funciones a las instituciones federales, con el fin de lograr la consecución de objetivos y metas que son de interés de todas las partes integrantes de la Federación, o bien, mitigar aquellas situaciones tácticas que puedan llegar a constituir un riesgo o amenaza para los intereses de la nación.
- 73.606. Refutación del segundo concepto de invalidez
- 73.607. Expresan que la accionante parte de una interpretación errónea, puesto que, de una lectura integral de la LSI, en ningún momento se establece una facultad de seguridad interior confiada a las autoridades locales, sino precisamente lo contrario, esto es, que la seguridad interior, es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal, y que la LSI es la ley reglamentaria de dicha facultad constitucional.

- 73.608. Señalan que contrario a lo sostenido por la promovente, la LSI no reglamenta una materia concurrente, esto es, no distribuye competencias entre los distintos órganos de gobierno, sino que instituye obligaciones a cargo de las autoridades federales, y provee las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre éstas y las autoridades locales.
- 73.609. Manifiestan que resulta evidente que los artículos impugnados por la promovente se encuentran pegados al texto de los artículos 49 y 129 constitucionales, en el sentido de que no se violenta el ámbito de acción de las entidades federativas, ni se establecen obligaciones fuera de las que expresamente se pacten en los acuerdos de la declaratoria de protección, los cuales –además– son celebrados al amparo de los principios de autonomía y soberanía que rigen el sistema de su organización constitucional, lo que los faculta a realizar pactos con la Federación respecto de aquellos tópicos y materias que juzguen necesarias para la consecución de sus intereses y necesidades.
- 73.610. Expresan que, contrario a lo señalado por la promovente, la LSI no impone la predominancia de las instituciones federales sobre las autoridades locales, sino que únicamente establece las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre ellas, respetando en todo momento el ámbito de sus respectivas facultades.
- 73.611. Manifiestan por cuanto hace a la determinación de una autoridad coordinadora, así como a la supuesta prevalencia de las instituciones federales sobre las autoridades locales, deben esgrimirse sendos argumentos a los señalados en el apartado anterior (declaraciones de protección emitidas a petición de una entidad federativa), en tanto que obedece únicamente a la necesidad de que cada una de las autoridades –federales y locales–, en el ámbito de sus respectivas competencias, lleven a cabo las acciones necesarias para neutralizar la amenaza a la seguridad interior, de manera que la designación de una autoridad coordinadora, no tiene otro propósito más que encaminar todas las acciones posibles a restablecer el control estatal y la seguridad interior.
- 73.612. Insisten en que la Ley de Seguridad Interior no vulnera el artículo 21 constitucional, toda vez que, de presentarse en el futuro una intervención de las instituciones federales en una región o localidad específica con fundamento en lo dispuesto en dicho ordenamiento impugnado, dicha intervención tendrá como finalidad auxiliar y proteger al actor frente a riesgos y amenazas que comprometen su orden interno y le impiden cumplir con sus obligaciones constitucionales.
- 73.613. Plantean que es evidente que la Ley de Seguridad Interior, contrario a lo señalado por los impetrantes, no vulnera el artículo 16 constitucional, ya que, por las razones previamente expuestas, se pueden desprender argumentos que acreditan que la ley en comento no tiene como propósito principal sustituir en la investigación y persecución de los delitos al Ministerio Público y sus órganos auxiliares, ni tampoco sustituir a las policías estatales o locales en dicha función, en virtud de que la finalidad de las tareas de seguridad interior que pueden ejercer las instituciones federales en una región o población tiene como objetivo fundamental auxiliar a las autoridades locales en aquellos problemas que representan un riesgo o amenaza a la seguridad interior.
- 73.614. Refutación del tercer concepto de invalidez.
- 73.615. Advierten que las normas impugnadas son constitucionales, ya que la concepción de seguridad interior contemplada en los artículos impugnados no se deriva de los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional, si no de los artículos 73, 89 y 129 constitucionales, en relación con el principio pro persona contenido en el artículo 1o. constitucional.
- 73.616. Señalan que por lo anterior, se demuestra lo infundado del primer argumento hecho valer por los accionantes en su concepto de invalidez tercero puesto que, las competencias y procedimientos establecidos en la ley derivan de la propia Constitución, por lo que no es posible afirmar que se violan los artículos 1o. y 133 de nuestra Carta Magna.
- 73.617. Manifiestan que el segundo concepto de invalidez es infundado, pues lo dispuesto en los artículos impugnados no constituye una trasgresión a los principios de legalidad y reserva de ley, toda vez que, la atribución establecida en los numerales impugnados para las instituciones federales, debe ser ejercida respetando los principios y derechos consagrados en la Carta Federal y conforme a los protocolos emitidos a nivel internacional, con la finalidad de que dicho actuar no pueda considerarse inconstitucional.

- 73.618. Refieren que incluso previo a la emisión de esta ley, las instituciones federales ya contaban con protocolos para el uso de la fuerza, que se apegan a los estándares internacionales en materia de protección y garantía a los derechos humanos, de manera que la Ley de Seguridad Interior no sólo tiene por objeto establecer las bases para su emisión (validez formal), sino que además, obliga a dichas instituciones participantes a emitir o adecuar sus manuales y protocolos a los principios establecidos (proporcionalidad y racionalidad), así como a aquellos contenidos en la Constitución Federal (validez material); garantizando de esta forma los principios de seguridad y certeza jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.
- 73.619. Expresan que respecto a la manifestación consistente en acreditar que las facultades en materia de inteligencia previstas en los artículos 4, fracción VII y 31 de la Ley de Seguridad Interior, son contrarias a los artículos 6o. y 16, párrafo segundo, de la Constitución, este órgano legislativo señala que deviene de infundada, debido a que no obstante la diversidad de métodos de interpretación de la ley, un principio que rige en la interpretación de las normas consiste en que no se debe distinguir donde el legislador no lo hace, es decir, no deben crearse supuestos no previstos por el legislador, toda vez que ello equivaldría a realizar una acción integradora y no de interpretación, como ocurre en la especie, pues el supuesto que aducen los accionantes ni siquiera se encuentra previsto.
- 73.620. Señalan que resulta improcedente y excesiva la pretensión de los accionantes, en el sentido de que la ley debe establecer cuáles son las actividades de inteligencia, y cómo serán los protocolos de actuación. Lo anterior, pues no se puede pretender que se llegue al absurdo de exigir que el legislador defina, como si formulara un diccionario, cada una de las palabras que emplea, si las que eligió tienen un uso que revela que en el medio son de clara comprensión.
- 73.621. Refutación del cuarto concepto de invalidez.
- 73.622. Expresan que contrario a lo que aducen los accionantes en el concepto de invalidez cuarto, el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior, no trasgrede el contenido de los artículos 1o., 29, 49, 73, fracciones V y VI y 119 de la Carta Federal, en virtud de que las Fuerzas Armadas tienen la facultad de realizar las acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente según su naturaleza, los riesgos que puedan amenazar el orden interno del Estado y que están contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a la que se refiere el artículo 7 de la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.623. Lo anterior, pues refieren que el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior, respeta el principio de legalidad contenido en el artículo 16 constitucional, ya que se puede concluir que a la Fuerza Armada permanente se le ha reconocido por ese Alto Tribunal su facultad para realizar todas aquellas acciones que sean necesarias para enfrentar situaciones que hagan temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en situaciones que perturben gravemente la paz pública y pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto.
- 73.624. Manifiestan que el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional porque el Ejecutivo y sus instancias definen el alcance de lo que debe entenderse por "riesgos para la seguridad interior" y las competencias de Estados y Municipios en franca violación a los artículos 115, 116, 119 y 124 de la Constitución, señalan que dicho argumento es infundado, ya que de la interpretación sistemática y armónica del artículo combatido a la luz de las fracciones II y III del artículo 4 del mismo ordenamiento, se puede desprender que la implementación de políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender los riesgos contemplados en el artículo 7 de la Agenda Nacional de Riesgos que realizan las instituciones federales, solamente podrán ser implementados para enfrentar situaciones que potencialmente puedan convertirse en una amenaza a la seguridad interior.
- 73.625. Añaden que el Ejecutivo y sus instancias no pueden definir arbitrariamente el alcance de lo que significa riesgos para la seguridad interior, toda vez que, dicho alcance está determinado de la interpretación armónica y sistemática de las fracciones II y III del artículo 4 y artículo 6, ambos de la Ley de Seguridad Interior en relación con lo establecido por la Ley de Seguridad Nacional.

- 73.626. Agregan que el artículo impugnado tampoco es invasivo de las competencias de los Estados y Municipios, ya que se reitera que –como anteriormente se ha señalado–, la Ley de Seguridad Interior no incide de forma ilícita en la esfera de competencia de los Estados, sino que únicamente reconoce y hace uso de los sistemas de coordinación establecidos en la Ley de Seguridad Nacional, así como en los convenios celebrados por la Federación y las entidades federativas, en los términos previstos por el mismo ordenamiento.
- 73.627. De lo manifestado, resulta evidente que el segundo de los argumentos expuestos por los accionantes en su cuarto concepto de invalidez resulta infundado.
- 73.628. Refutación del quinto concepto de invalidez.
- 73.629. Señalan que resulta inoperante, pues es evidente que debido a los principios que rigen los derechos humanos, éstos se encuentran en el mismo rango constitucional, toda vez que el principio de unidad constitucional y el consiguiente requerimiento de interpretación sistemática de los derechos humanos no obliga a llevar a cabo una ponderación entre ellos, ya que al ser en su conjunto el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme el cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del ordenamiento jurídico, deben ser creados, interpretados y aplicados de manera armonizada, ya que todos y cada uno de éstos tienen el mismo grado de jerarquía y, por ende, la misma importancia, por derivarse de la protección de la dignidad humana, motivo por el cual deben relacionarse en su conjunto.
- 73.630. En esta guisa, expresan que al demostrarse que el artículo 7 de la Ley de Seguridad Interior, no transgrede el artículo 1o., párrafo tercero del ordenamiento constitucional, al no delimitar cuáles son los derechos que deben garantizarse, toda vez que a contrario sensu de lo argumentado por la parte promovente, como se señaló en párrafos anteriores con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el Estado Mexicano, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna y los tratados internacionales; en este contexto las normas secundarias (Ley de Seguridad Interior), por mandato constitucional tiene la obligación de establecer que la aplicación de la ley de la materia debe encontrarse conforme a lo establecido en el artículo 1o. constitucional, por lo que si bien es cierto, se establece de manera genérica y no específica el respeto de los derechos humanos, también lo es que ello no transgrede el ordenamiento constitucional, ya que se debe de tener presente que partiendo de la naturaleza y principios que rigen los derechos humanos, no aceptan una ponderación entre ellos, toda vez que conforman el control constitucional en su conjunto y la obligación primordial del Estado para llevar a cabo la protección más amplia de la dignidad humana, basada en un sistema de interpretación progresiva y siempre bajo el principio de pro persona que prevé el ordenamiento constitucional; por lo que es evidente que los argumentos expuestos por los promoventes parten de una apreciación falsa, deberá desestimarse por inoperante el concepto de invalidez analizado, acorde a los criterios jurisprudenciales siguientes:
- 73.631. Refutación en el sexto concepto de invalidez.
- 73.632. Señalan que la parte actora realmente no expresó un "concepto de invalidez", pues sus planteamientos sobre la invalidez del artículo 8, en relación con las fracciones II y IV del artículo 4 de la Ley de Seguridad Interior, además de descriptivos, se sostienen en lo que a la actora le parece "preocupante",<sup>TM</sup> y esto es que "movilizaciones que no sean de protesta social o que tengan un motivo distinto al político electoral pueden ser consideradas amenazas a la seguridad interior y, en consecuencia, pueda haber una declaratoria de protección a la seguridad interior ...", así, "es claro que este tipo de distinciones como la que estamos evidenciando podría constituirse en un modo de coacción o presión implícitos en contra de la libertad de expresión y asociación, ya que podría instruirse la presencia de Fuerzas Armadas cuando algún tipo de expresión pública y colectiva no sea acorde con la ideología o los criterios políticos del gobernante en turno".
- 73.633. Así, al aplicar el criterio del Pleno de esta Suprema Corte sostenido al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2016 y sus acumuladas 27/2016 y 28/2016, se concluye que

- el concepto de invalidez que se contesta se traduce en una consulta o solicitud de opinión consultiva, lo cual no corresponde resolver a esta Suprema Corte, pues el presente medio de control constitucional no tiene como fin la emisión de una "opinión o parecer jurisdiccional".
- 73.634. Por ello, lo procedente es sobreseer en este aspecto la acción de inconstitucionalidad, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II, 59, 61, 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, en relación con los diversos 94 y 107 de dicha Constitución.
- 73.635. Refutación del séptimo concepto de invalidez.
- 73.636. Señalan que los mismos son infundados, por las consideraciones vertidas en la parte final del segundo concepto de invalidez de este informe.
- 73.637. Refutación del octavo concepto de invalidez.
- 73.638. Expresan que se acredita que la Ley de Seguridad Interior (en su artículo 10) no transgrede los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni los diversos numerales 8 y 25 como de forma errónea lo argumentan los senadores actores, máxime que si bien es cierto que en los artículos citados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se prevé lo relativo al acceso a recursos sencillos y eficaces que redunden en un efectivo acceso a la justicia, también lo es que dicha prevención exige que la justicia debe darse por la autoridad que, conforme a la legislación aplicable, resulte competente para resolver el caso de que se trate.
- 73.639. Señalan que, a diferencia de la LFPCA, la LFPA únicamente enumera los requisitos de validez y existencia, así como el procedimiento al cual está sujeta la emisión de los actos producidos por los entes e instituciones de la administración pública federal. De esta forma, y contrario a lo señalado por los promoventes, la exclusión de la LFPA obedece al hecho de que la declaratoria de protección constituye –en estricto sentido– un acto al cual le debería ser aplicable el contenido de la LFPA, sin embargo, debido a la especialidad de la materia, así como a las circunstancias extraordinarias a las que obedece su emisión, el legislador determinó que sus elementos de validez y existencia, al igual que el procedimiento para su emisión, debían ser distintos al de cualquier otro acto administrativo.
- 73.640. Expresan que, el hecho de que se haya excluido la aplicación de la LFPA no significa que los particulares no puedan combatir los actos que se emitan con fundamento en la LSI, ya que como anteriormente se ha señalado, existen otros medios de control legales y constitucionales –incluyendo el procedimiento contencioso administrativo– al que pueden acceder aquellas personas que resientan la afectación a su esfera jurídica o patrimonial.
- 73.641. Refutación del noveno concepto de invalidez.
- 73.642. Manifiestan que resulta infundado el concepto de invalidez hecho valer por los senadores accionantes, ya que el Ejecutivo Federal, por los propios fines de la Ley de Seguridad Interior, así como por los bienes jurídicos que tutela la ley, está facultado para actuar, sin la solicitud directa de las Legislaturas de los Estados.
- 73.643. Ello es así, toda vez que expresan que por la naturaleza de las materias, el Ejecutivo Federal puede contar con inteligencia e información de amenazas y riesgos que no sean de conocimiento de las Legislaturas Estatales o del Ejecutivo Local, y que si se condicionara la actuación del presidente de la República a una solicitud forzosa de las autoridades locales, ello afectaría de manera directa los fines y bienes jurídicos tutelados por la LSI, dejando a las instituciones democráticas y a la población, en un claro estado de vulneración frente a un riesgo o amenaza del cual únicamente el Ejecutivo Federal cuenta con información o inteligencia.
- 73.644. Agregan que de conformidad con el artículo 40 constitucional, la Nación Mexicana se encuentra conformada por Estados libres y soberanos unidos por una Federación. En ese sentido, con el fin de salvaguardar los principios de la unidad nacional bajo la hipótesis del Pacto Federal, las entidades federativas han determinado delegar y establecer ciertas funciones a las instituciones federales con el fin de lograr la consecución de objetivos y

- metas que son de interés de todas las partes integrantes de la Federación, o bien, mitigar aquellas situaciones tácticas que puedan llegar a constituir un riesgo o amenaza para los intereses de la nación.
- 73.645. Manifiestan que la Ley de Seguridad Interior, así como diversas leyes del ordenamiento jurídico mexicano, prevén controles de tipo institucionales legales y constitucionales, a cargo de los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, que tienen por objeto revisar la correcta aplicación de la Ley de Seguridad Interior y, en su caso, sancionar la actividad irregular del Estado con los diversos medios de defensa creados para respetar los derechos humanos y las garantías de los gobernados y las competencias de las entidades federativas y los Municipios (juicio de amparo y controversia constitucional).
- 73.646. Lo anterior se traduce que los ciudadanos, las entidades federativas y Municipios sí gozan de recursos efectivos previstos en la Constitución para oponerse a las decisiones en materia de seguridad interior y que, por lo tanto, lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Seguridad Interior, no contraviene de manera alguna los artículos 40, 49, 76, fracciones V y VI, 115, 116, 119 y 124 de la Constitución.
- 73.647. Señalan que de conformidad con el artículo 15 del ordenamiento combatido, las declaratorias citadas deberán fijar la vigencia de la intervención de la Federación, la cual no podrá exceder de un año. Agotada su vigencia, deben cesar la intervención de la Federación en la entidad federativa o Municipio intervenido, así como las acciones de seguridad a cargo de la Federación.
- 73.648. Refutación del décimo concepto de invalidez.
- 73.649. Señalan que es infundado lo argumentado por los accionantes ya que inadvierten que las acciones para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos, deben realizarse de forma constante, dada la trascendencia de su ejecución, motivo por el cual, no se requiere de una petición por parte de alguna de las Legislaturas Estatales o del Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida para desarrollar tales operaciones. A mayor abundamiento, específicamente el artículo 15 establece la vigencia máxima de la declaratoria y los motivos por los que la misma puede ser prorrogada.
- 73.650. En otro orden de ideas, manifiestan que de la lectura sistemática y armónica de los artículos 17 y 18 de la Ley de Seguridad Interior se desprende que las acciones de las autoridades federales a partir de la expedición de la declaratoria de protección a la seguridad interior conforme a lo previsto en el ordenamiento impugnado, sólo se circunscriben a la materia de seguridad interior y no pueden ampliarse a otra materia.
- 73.651. Expresan que está claro que al secretario de Gobernación, por tratarse de una facultad federal constitucionalmente otorgada al Ejecutivo Federal, así como por lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en ningún momento se está situando al secretario de Gobernación en una situación de jerarquía superior a las autoridades locales. Lo anterior se afirma toda vez que, se trata de una facultad federal respecto de la cual requiere de coordinación con las autoridades locales para hacer efectivos los fines y objetivos de ésta.
- 73.652. Añaden que no se vulneran los artículos 115, 116, 119 y 124 constitucionales, puesto que el secretario de Gobernación no está estableciendo obligaciones nuevas a cargo de las autoridades locales sino simplemente hace uso de las bases de colaboración y coordinación establecidas en la Ley de Seguridad Nacional, así como en los acuerdos en la materia celebrados por la Federación y las entidades federativas, que sean necesarias para hacer efectiva una facultad constitucional conferida al presidente de la República.
- 73.653. Refutación del décimo primer concepto de invalidez.
- 73.654. Alegan que es infundado lo argumentado por los accionantes en el concepto de invalidez décimo primero, específicamente lo reseñado en el inciso a), ya que inadvierten los legisladores promoventes, que las acciones para identificar, prevenir y atender riesgos en

- aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran, así como para garantizar el cumplimiento del Programa de Seguridad Nacional y la Agenda Nacional de Riesgos, deben realizarse de forma constante por las Fuerzas Armadas, al acreditarse en páginas precedentes que la misión fundamental de dichos cuerpos armados es garantizar la seguridad interior del país.
- 73.655. Agregan que la Fuerza Armada permanente tiene la facultad de realizar las tareas de inteligencia que estén específicamente enfocadas a garantizar la seguridad interior de la Nación, ya que dichas tareas le permiten cumplir con la obligación antes citada, al ser la inteligencia el producto que se deriva del análisis de toda la información disponible y relevante sobre un tema específico –en este caso específicamente la seguridad interior–.
- 73.656. Advierten que en materia de seguridad interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente ley; sin que se advierta que dicho artículo permita que con motivo de la seguridad interior se pueda violar la confidencialidad del padrón electoral, el secreto fiscal, bancario, fiduciario o ministerial; ni tampoco que se pueda infringir la reserva en las investigaciones que desarrollan las comisiones de derechos humanos cuando las Fuerzas Armadas o sus miembros son señalados por violentar derechos humanos.
- 73.657. Por lo que, si con motivo de una declaratoria de protección a la seguridad interior, las instituciones federales pretendieran obtener información sobre el padrón electoral, el secreto fiscal, bancario, fiduciario o ministerial; así como acceso a las investigaciones que desarrollan las comisiones de derechos humanos, esta actuación deberá ceñirse al procedimiento establecido por el artículo 16 constitucional, pues no se advierte permisividad alguna que establezca lo contrario.
- 73.658. Agregan que, el solicitar información a determinado sujeto no subyace en una afectación equiparable a la intromisión a su domicilio o la imposición de la prestación de un servicio, pues los miembros de las Fuerzas Armadas al pretender obtener ésta, deberán sujetarse a que dicha obtención sea lícita y en respeto de los derechos humanos reconocidos por la Constitución.
- 73.659. Refutación del décimo segundo concepto de invalidez.
- 73.660. Señalan que el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna, de lo que podemos colegir que compete al Poder Legislativo la emisión de las leyes, al Ejecutivo Federal la aplicación de las mismas (a través de él mismo o de sus órganos desconcentrados), y al Judicial, la revisión de dicha aplicación.
- 73.661. Plantean que por haberse ya tratado en conceptos de invalidez previos, se solicita a esa H. Suprema Corte se tengan por transcritos los argumentos relacionados con los recursos jurisdiccionales y no jurisdiccionales previstos en la ley y aplicables a cualquier acto de autoridad derivado de la misma.
- 73.662. De igual forma, señalan que por las razones previamente manifestadas, es que también se puede afirmar que los artículos 33 y 34 de la Ley de Seguridad Interior no vulneran el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 17 de la Constitución y en los diversos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 73.663. Décimo tercer concepto de invalidez.
- 73.664. Expresan que en lo concerniente al argumento reseñado en el inciso c) de esta primer refutación, este órgano legislativo federal desea señalar que el mismo deviene de inoperante, toda vez que, de lo manifestado en páginas precedentes se puede afirmar que la interpretación realizada por los accionantes de la Ley de Seguridad Interior, no deriva de un análisis pulcro y acertado del ordenamiento impugnado y se aparta de un entendimiento y lectura de la misma, pues soslayan el verdadero objeto de la norma, el cual es preservar la seguridad interior, como función pública otorgada a la Federación en la Carta Federal.

- 73.665. Agregan que la Ley de Seguridad Interior no establece un régimen militar de excepción como forma de gobierno o de Estado como incorrectamente pretenden acreditar los accionantes, sino que tiene como objeto regular detalladamente la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de la Unión para poder utilizar las instituciones federales y hacer frente a fenómenos que impactan la seguridad interior de la nación, sin introducir atribuciones u obligaciones distintas con dicha materia.
- 73.666. Señalan que resulta evidente que el Congreso General en la emisión de la Ley de Seguridad Interior, no transgrede el artículo 49 constitucional y, por tanto, tampoco establece un régimen de seguridad por encima y por fuera de la Constitución, toda vez que, se recuerda cómo se expuso en fojas que anteceden, el ordenamiento combatido no introduce atribuciones u obligaciones que no están consignadas en la fracción VI del artículo 89 de la Ley Suprema, sino solamente regula detalladamente la facultad que tiene el Poder Ejecutivo de la Unión para poder utilizar la Fuerza Armada permanente para hacer frente a fenómenos que impactan la seguridad interior de la nación –y no otra, como pretenden acreditar los accionantes–, lo cual es constitucionalmente válido como ya se ha demostrado a lo largo del presente informe de validez.

### Informe de la Cámara de Senadores

Acción de inconstitucionalidad respecto a la que se rinde informe:

9/2018.

- 73.667. Refutación de los conceptos de invalidez primero, segundo, tercero y cuarto.
- 73.668. Plantean que el propio Estado Mexicano debe cumplir con las disposiciones para sí mismo en lo que se refiere al derecho a la información, por la razón central de que el Estado no se ubica por encima de la sociedad, y la sociedad, por su parte, se sitúa como vigilante de las actividades que deben cumplir los sujetos obligados de proporcionar la información, con las limitaciones de orden público, tales como los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos a terceros; por lo que en este contexto, el derecho de acceso a la información –como se ha señalado en párrafos precedentes– tiene un doble carácter, como una garantía individual y por otro como un derecho social, en el que si bien es cierto que, sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos como la libertad de pensamiento y expresión, también existe una limitante a la exclusividad estatal en el manejo de información, sirviendo así como un mecanismo de control institucional.
- 73.669. Expresan que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, si bien determina que la información que se genere con motivo de la aplicación de dicha normatividad será considerada como de seguridad nacional, ello no contraviene ningún derecho previsto en el ordenamiento constitucional, toda vez que determina que ésta se regirá en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, por lo que a contrario sensu de los argumentos que hace valer el promovente, el precepto que se tilda de inconstitucional, se encuentra ajustado a derecho; en este contexto a fin de acreditar su constitucionalidad se debe tener en cuenta lo siguiente:
- 73.670. Manifiestan que corresponde al Estado imponer limitaciones a través de sus órganos competentes para lograr proteger los derechos de las demás personas, la seguridad de todos y exigencia del bien común. Derivado de lo anterior, la Ley de Seguridad Interior no transgrede el artículo 6o. constitucional, ya que se debe tener en cuenta lo precisado en párrafos precedentes y como ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los derechos humanos no son absolutos y en esa medida pueden ser restringidos y encontrar sus límites en la protección de la seguridad nacional y el respeto de los derechos de los demás y en el orden público; sin embargo, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las suspensiones o restricciones no pueden hacerse de manera arbitraria sino, en

- todo momento, en los casos y bajo las condiciones que establece la propia Constitución y de acuerdo a las leyes que se emitan por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- 73.671. Plantean que resulta claro que no toda la información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general, en la medida en que involucre a alguna de las materias indicadas (protección de la seguridad nacional; respeto de los derechos de los demás y el orden público), debiéndose restringir a sus receptores, especificados por la legitimación que le es exigida para poder acceder a la información deseada, conforme a las leyes que se emitan para regular el derecho en estudio.
- 73.672. Refieren que para ejercer el derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario establecer ordenamientos que regulan el acceso a la información, de los cuales se encuentran: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo objetivo principal, es brindar acceso a la información pública, para garantizar una adecuada fiscalización y rendición de cuentas de las autoridades y no brindar acceso libre e indiscriminado a la información pública y a la de particulares que obre en poder de entes públicos, cuando ello pueda representar una violación a los derechos y garantías que establece la Constitución a favor de los gobernados.
- 73.673. Dicen que, si la seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional, resulta congruente el otorgar la misma naturaleza que la Ley de Seguridad Nacional otorga a la información derivada de la aplicación de ordenamientos en materia de seguridad nacional, como en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.674. Así, la información generada en virtud de la aplicación del ordenamiento será protegida, clasificada, desclasificada y entregada por el sujeto obligado responsable en términos de lo previsto por la Ley de Seguridad Nacional y por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 73.675. Manifiestan que la circunstancia de que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior prevea que la información que se genere con motivo de su aplicación, será considerada de seguridad nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, y conforme a éstos, es considerada con el carácter de reservada, y no contraviene la garantía de acceso a la información, dado que, como se vio, éste no es un derecho ilimitado, por lo que resulta ajustado a derecho que leyes que regulen cada materia en forma específica sean las que establezcan las restricciones correspondientes y clasifiquen, en todo caso, a ciertas clases de información con el carácter de confidencial, reservada, entre otras, con la condición de que sea el propio legislador, quien establezca tales límites, siempre que éstos encuentren justificación racional, en función del bien jurídico que tienda a protegerse, en detrimento del derecho de los gobernados a acceder a la información pública circunstancia en mención, que es acorde a lo ordenado en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo sexto, de la Carta Federal, y 30 y 32 numeral 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como se ha acreditado anteriormente.
- 73.676. Expresan que es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que los derechos humanos no son absolutos y en esa medida pueden ser restringidos y encontrar sus límites en el respeto de los derechos de los demás y en el orden público; así como que las suspensiones o restricciones no pueden hacerse de manera arbitraria sino, en todo momento, en los casos y bajo las condiciones que establece la propia Constitución y de acuerdo a las leyes que se emitan por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- 73.677. Arguyen que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, tiene el propósito de llevar a cabo el control de constitucionalidad de una norma jurídica, y favorecer en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, prevé que la información que se genere de la aplicación de la multicitada Ley de Seguridad Interior, se regulará bajo los términos de las disposiciones aplicables a la materia, es decir, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

- Pública; logrando con lo anterior, un control de constitucionalidad de la norma jurídica, donde se vislumbra la existencia de una presunción de constitucionalidad, en donde se tiene una interpretación normativa a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
- 73.678. Agregan que si bien de conformidad con el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, la información que se genere con motivo de la ley respectiva, tendrá el carácter de seguridad nacional, ello no contraviene ningún derecho constitucional, toda vez que determina que dicha información se regirá por lo establecido en las leyes de la materia (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública) por lo que a fin de llevar a cabo lo que establece el ordenamiento constitucional, a contrario sensu de lo argumentado por el promovente, el artículo no lleva a cabo la reserva de la información sin un previo análisis, toda vez que de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información debe ser clasificada, con el objetivo de darle progresividad a los derechos humanos.
- 73.679. Señalan que la Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró que para que sea posible catalogar como "información pública" al conjunto de datos, no basta que se encuentre en posesión de los poderes públicos, sino que es necesario que tal información haya sido recabada por las autoridades del Estado en ejercicio de funciones de derecho público.
- 73.680. Añaden que la restricción reglamentada por el legislador en el artículo impugnado debe ser admisible por la Constitución, ya que se ha acreditado con anterioridad que el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo sexto, y 30 y 32 numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que no toda la información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general, en la medida en que involucre a alguna de las materias relativas, entre otras, a la protección de la seguridad nacional, respecto de los derechos de los demás y el orden público; debiéndose restringir a sus receptores, especificados por la legitimación que les es exigida para poder acceder a la información deseada, conforme a las leyes que se emitan para regular el derecho en estudio.
- 73.681. Plantean si bien es cierto que, el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, como se ha precisado, prevé que "... la información que se genere con motivo de la aplicación de la presente ley, será considerada de seguridad nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.", también lo es que, tal medida resulta proporcional, en sentido estricto, ya que permite que la información se rija por las disposiciones jurídicas aplicables, en el asunto que nos ocupa, la Ley de Seguridad Nacional, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 73.682. Señalan que la restricción que nos ocupa no es absoluta, toda vez que la información al ser considerada como de seguridad nacional, debe seguir lo previsto por las leyes respectivas, entre ellas, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo contenido transcrito con anterioridad, se corrobora que se deben de observar los elementos que a consideración de la parte actora se omitieron, esto es, los supuestos en que podrán publicarse los documentos clasificados como reservados; el análisis de la clasificación de la información con el carácter de reservada se realizará caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño y la temporalidad.
- 73.683. Afirman que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, persigue una finalidad constitucionalmente válida que resulta necesaria y estrictamente proporcional entre el fin perseguido, consistente en una reserva para el conocimiento de diversa información que puede afectar a la seguridad nacional y a las instituciones que conforman al Estado Mexicano y la limitación al derecho de información conforme a la normatividad aplicable, en materia de transparencia; motivo por el cual se observa cabalmente lo establecido en la Constitución Federal.
- 73.684. Refutación conjunta de los conceptos de invalidez identificados como quinto, sexto séptimo y octavo.

- 73.685. Señalan que las autoridades federales y los órganos autónomos, al momento de proporcionar la información que les sea solicitada con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, se encuentran obligadas a ajustar su actuar a los ordenamientos existentes en materia de protección de datos personales, entre ellos, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por tal motivo la información que proporcionen deberá ajustarse a los parámetros establecidos en la normatividad correspondiente, para garantizar la protección de datos personales.
- 73.686. Manifiestan que no implica que por tratarse de seguridad nacional (en cualquiera de sus ramas, interior o exterior) las autoridades competentes, incumplan con las obligaciones que tienen establecidas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
- 73.687. Expresan que si son las autoridades federales las que tienen la facultad para solicitar información con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, es innegable que, al tratarse de facultades federales, no existe una diversificación de competencia a nivel nacional como de forma errónea argumenta el promovente de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa.
- 73.688. Refieren que contrario a lo que arguye el promovente de la acción de inconstitucionalidad, el hecho de que las autoridades federales y organismos autónomos, proporcionen información con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, no implica per se, que ésta adquiera el carácter de reservada por ser considerada como de seguridad nacional, ya que se ha acreditado en párrafos que anteceden, que deberá realizarse el análisis de la clasificación de la información caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño y temporalidad, en observancia a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como a lo previsto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, con lo que se garantiza la protección de la información proporcionada, entre ellos, los datos personales susceptibles que deben ser protegidos por las autoridades.
- 73.689. Añaden que lo anterior, implica que tampoco exista una vulneración a los órganos autónomos respecto a su autonomía y facultades, ya que, como se ha precisado, la aplicación de la Ley de Seguridad Interior no conlleva que las autoridades inobserven los diversos ordenamientos existentes que rigen su actuar, o respecto al asunto que nos ocupa, en materia de acceso a la información y protección de datos personales.
- 73.690. Refieren que también resulta infundado que se vulnere el derecho a la privacidad, al no establecerse de forma precisa y detallada la naturaleza, alcance y procedimientos en que las actividades de inteligencia pueden llevarse a cabo, respecto de la información, ya que ha sido criterio de la Primera Sala de ese Máximo Tribunal, que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, permitiendo con ello, que los ordenamientos cumplan oportunamente con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas.
- 73.691. Afirman que sería incorrecto afirmar que cualquier norma que se aparte del texto de la Carta Magna al incurrir en imprecisión de definición o irregularidad en su redacción sea inconstitucional, en razón de que la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se basa en aspectos objetivos que, generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad contra los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno.
- 73.692. Señalan que la Ley de Seguridad Interior establece la obligación para las autoridades de observar su cumplimiento, que la obtención de información de inteligencia debe realizarse con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que implica, que su actuar se ajuste al marco constitucional vigente, a efecto de prevenir y evitar violaciones a los referidos derechos. Cuestión en mención, que se prevé en el segundo párrafo del artículo 30 de la ley reclamada.

73.693. Concluyen que los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior no vulneran el artículo 6 (apartado A, fracción II) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que de su contenido no se desprende que con motivo de su aplicación, las autoridades y organismos autónomos (así como cualquier sujeto obligado), al proporcionar la información correspondiente, deban inobservar la normatividad en materia de protección de datos personales, sino que se encuentran obligados a ajustar su actuar conforme a la legislación existente en dicha materia; motivo por el que debe desestimarse el argumento que nos ocupa por infundado.

### Informe de la Cámara de Senadores

Acción de inconstitucionalidad respecto a la que se rinde informe:	11/2018.
--	----------

- 73.694. Refutación del primer concepto de invalidez
- 73.695. Señalan que si se considera a la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional, es evidente que era necesario que el legislador federal regulara los procedimientos y protocolos de acción que habrán de tomarse cuando las conductas establecidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional sean de orden interno, lo anterior a efecto de garantizar mecanismos ágiles y claros que distribuyeran correctamente las atribuciones y facultades de las autoridades que habrán de intervenir en las tareas de seguridad interior.
- 73.696. Plantean que contrario a lo afirmado por la accionante, el artículo 73 constitucional, sí otorga al Congreso de la Unión una facultad para legislar en materia de seguridad interior, por lo que el argumento que formula la comisión actora para demostrar que la Ley de Seguridad Interior no cuenta con sustento constitucional devenga de infundado (sintetizado en el inciso a), de esta presente refutación).
- 73.697. Manifiestan que el Congreso de la Unión tiene una segunda razón para legislar la materia de seguridad interior, consistente en el hecho de que cuenta con una facultad implícita que le permite expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades que la propia Constitución concede a los Poderes de la Unión.
- 73.698. Expresan que el Alto Tribunal ha señalado que la facultad contenida en la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, solamente se puede ejercer con la finalidad de regular a detalle una facultad y obligación que la Constitución le concede a cada Poder de la Federación, sin introducir atribuciones u obligaciones que no estén consignadas a los mismos, ya que de no respetarse dicho requisito se estarían trasgrediendo los principios de división de poderes y el de autonomía de cada uno de ellos consagrados en el artículo 49 de la Carta Magna.
- 73.699. Dicen que contrario a lo señalado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Ley de Seguridad de Interior no tiene ningún vicio de inconstitucionalidad, ya que cumple con el requisito que ese Alto Tribunal ha determinado para que un acto legislativo pueda considerarse debidamente fundamentado; es decir, la ley combatida por la promovente, fue emitida por un órgano constitucionalmente facultado para emitir tal acto legislativo.
- 73.700. Afirman que la Ley de Seguridad Interior es un acto legislativo que está debidamente fundamentado, ya que al emitir dicho ordenamiento el Congreso de la Unión actuó dentro de los límites y las atribuciones que la Constitución le otorga expresamente en la fracción XXIX-M; así como de forma implícita en la fracción XXXI, ambas del artículo 73 constitucional, para legislar la seguridad interior como vertiente de la seguridad nacional, y para emitir todas las leyes que permitan al Poder Ejecutivo de la Federación ejercer de forma efectiva la facultad reconocida en la fracción VI del artículo 89 de la Carta Federal, así como la obligación de protección prevista en el artículo 119 del citado ordenamiento.
- 73.701. Refieren que en la Ley de Seguridad Interior no se pretende regular la materia de seguridad interior en términos de concurrencia como lo pretende acreditar la Comisión Nacional

- de los Derechos Humanos, sino solamente se pretende darle un enfoque de función social a dicha materia, es decir, el legislador federal busca que se tenga claramente establecido en la ley en comento, que en ningún momento se pretende sustituir la obligación de las entidades federativas y Municipios en las materias de su competencia, sino que la Federación tiene la obligación de trabajar conjuntamente con dicho ordenes de gobiernos en los casos en que los conflictos internos hayan rebasado su autoridad estatal o municipal, es decir, en el ordenamiento combatido se plantea un trabajo de coordinación en materia de seguridad interior (no de concurrencia), en el que no existe sustitución de funciones, lo cual es constitucionalmente válido.
- 73.702. Señalan que la facultad de seguridad nacional, no se limita únicamente a los aspectos de la defensa exterior de la Federación, sino que lleva implícita la necesidad y obligación de legislar, cuando resulta necesario para su eficaz tutela; es decir, para garantizar que la seguridad interior, como vertiente de dicha materia, se regule de tal manera que permita mantener la condición de estabilidad interna, paz y orden público, en un marco de respeto a los derechos humanos y las garantías individuales de las personas; así como para hacer efectiva la atribución constitucional otorgada al titular del Ejecutivo Federal en la fracción VI del artículo 89 constitucional.
- 73.703. Plantean que de una lectura armónica de los objetivos marcados en las fracción XXIX-M del artículo 73, y fracción VI del artículo 89 de la Carta Federal, así como de la correspondiente instrumentalización realizada por el legislador ordinario en la Ley de Seguridad Interior, se sigue que el objeto de la ley impugnada se encuentra comprendida dentro la materia de seguridad nacional.
- 73.704. Manifiestan que es indudable que el Congreso de la Unión sí cuenta con facultades para expedir la Ley de Seguridad Interior en el marco de las competencias implícitas establecidas en la fracción XXIX-M del artículo 73, y en la fracción VI del artículo 89, ambos de la Constitución Federal, que establecen la facultad expresa del Congreso Federal para emitir actos legislativos en materia de seguridad nacional y en los que se establezcan requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
- 73.705. Señalan que resulta infundado el argumento enunciado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el cual se manifiesta por la impetrante que no resulta posible colegir que el sustento para la expedición de la Ley de Seguridad Interior es la fracción XXXI del artículo 73, puesto que el alcance de dicha facultad se restringe a las facultades de los Poderes de la Unión que requieren la expedición de una ley, pues no es suficiente ni idóneo para acreditar tal aseveración, en virtud de que si bien es cierto que este Alto Tribunal ha establecido que la facultad prevista para el Congreso de la Unión en la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, no es absoluta e ilimitada –toda vez que la misma debe apegarse a los límites que le impone de manera expresa o implícita la propia Constitución–, también lo es que el Congreso General, al expedir la Ley de Seguridad Interior, emitió la misma para cumplir entre objetivos, su obligación de garantizar que las acciones de seguridad interior que pueden realizar las instituciones federales en una entidad federativa o Municipio, se realicen con estricto apego al respeto de los derechos humanos.
- 73.706. Manifiestan que es inoperante el argumento, consistente en que la Ley de Seguridad Interior habilita a las Fuerzas Armadas para que puedan actuar por sí, sin mediar petición de apoyo por parte de la autoridad civil, ya que contrario a lo que manifiesta la parte promovente de la acción de inconstitucionalidad, la Ley de Seguridad Interior no establece que el presidente de la República sea el único que puede ordenar la intervención de la Federación para realizar acciones de seguridad interior o que los Poderes de la Unión de una entidad federativa dependen de que el titular del Poder Ejecutivo someta a consideración del Consejo de Seguridad Nacional la procedencia de la intervención.
- 73.707. Manifiestan que las Legislaturas de las entidades federativas, o de su Ejecutivo en caso de receso de aquellas, pueden formular al presidente de la República una solicitud de intervención de la Federación para la realización e implementación de acciones de seguridad interior, sin que ello resulte contrario al artículo 119 de la Constitución Política de

- los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicho precepto, establece la obligación para la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida, de formular la petición correspondiente.
- 73.708. Refieren que la circunstancia de que la Ley de Seguridad Interior, prevea que la dirección de los grupos interinstitucionales que se establezcan con motivo de una declaratoria de protección a la seguridad interior, corresponderá a un comandante de las Fuerzas Armadas, no implica una invasión a las facultades del titular del Ejecutivo Federal, respecto a que sea éste, el que nombre libremente a quien estime más apto para la dirección y coordinación del grupo interinstitucional correspondiente.
- 73.709. Expresan que el objeto de la Ley de Seguridad Interior es regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la materia.
- 73.710. Afirman que sí es misión del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, así como de la Armada de México, el garantizar la seguridad interior, y la ley que se reclama, tiene por objeto "... regular la función del Estado para preservar la seguridad interior ...", puede afirmarse válidamente, que los servidores capacitados para llevar a cabo tal encargo, es personal de las Fuerzas Armadas.
- 73.711. Por otro lado, refieren que de conformidad con el artículo 11 de la LSI, las declaratorias de protección que facultan la intervención de las instituciones federales para la atención de una amenaza a la seguridad interior, pueden ser emitidas (i) por el presidente de la República motu proprio, o bien, (ii) a petición expresa de las entidades federativas –a través de sus Congresos o del gobernador en turno–.
- 73.712. Señalan que contrario a lo sostenido por la promovente, la LSI no sólo garantiza el principio de división de poderes, sino que además, su texto se adecua al contenido del artículo 119 constitucional. Lo anterior es así, ya que la LSI no reglamenta una materia concurrente, esto es, no distribuye competencias entre los distintos órganos de gobierno, sino que instituye obligaciones a cargo de las autoridades federales, y provee las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre éstas y las autoridades locales, toda vez que –como ya se ha señalado anteriormente– la seguridad interior constituye una materia de competencia exclusivamente federal.
- 73.713. Expresan que resulta evidente que la LSI respeta el principio de división de poderes, así como la soberanía de los Estados, al reconocer el hecho de que las instituciones federales no pueden intervenir ni llevar a cabo acciones en contra de amenazas a la seguridad interior, sino hasta el momento en que los Estados consideren que han hecho todo lo posible –a su alcance– por neutralizar la amenaza de que se trate y, por tanto, requieran el auxilio de la Federación.
- 73.714. Manifiestan que de la interpretación sistemática y armónica de las fracciones II y III del artículo 4 y 6, ambos de la Ley de Seguridad Interior, se puede desprender que la atribución para que las instituciones federales –incluyendo las Fuerzas Armadas–, puedan implementar políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender los riesgos contemplados en el artículo 7 de la Agenda Nacional de Riesgos, solamente podrá ser ejercida para enfrentar situaciones que potencialmente puedan convertirse en una amenaza a la seguridad interior.
- 73.715. Refieren que en esta tesis, el Ejecutivo y sus instancias no pueden definir arbitrariamente el alcance de lo que significa riesgos para la seguridad interior, toda vez que, dicho alcance está determinado de la interpretación armónica y sistemática de las fracciones II y III del artículo 4 y artículo 6, ambos de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.716. Plantean que resulta evidente que la Ley de Seguridad Interior no abre la posibilidad de que situaciones que se consideren como amenazas o riesgos a la seguridad interior, se identifiquen al mismo tiempo, con tareas propias de seguridad pública, de ahí que el argumento que formula la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para acreditar tal pretensión deviene de infundado.

- 73.717. Refutación de la primera parte del segundo concepto de Invalidez
- 73.718. Señalan que el legislador no está obligado a establecer en cada uno de los dispositivos normativos que utiliza, qué debe entenderse por determinado concepto, o bien, crear un catálogo de hipótesis en los cuales se agote un supuesto normativo, en tanto que es imposible agotar todas las condiciones o variantes del actuar humano y sus circunstancias.
- 73.719. Refieren que los artículos 2, 3 y 4, fracciones I y II, de la Ley de Seguridad Interior, no transgreden los principios de seguridad y legalidad jurídica a que se refiere la accionante, esto es así, en primer término, porque no se está ante una omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio, ya que las autoridades responsables que participaron en el procedimiento legislativo que culminó con el ordenamiento que ahora se examina, no legislaron de manera incompleta o deficiente, en virtud de que la ley reclamada, prevé las hipótesis normativas y, en general, las disposiciones que tienen por objeto, entre otros, salvaguardar la permanencia y continuidad de los órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de la población en un marco de protección a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de los ciudadanos (artículo 2), supuestos que de actualizarse, es decir, de advertir la autoridad que existen actos que infieran una amenaza o en su caso un riesgo de esa naturaleza que comprometa la supervivencia del bien jurídico tutelado, la Ley de Seguridad Interior prevé en su artículo 11 las actuaciones y consecuencias que la autoridad implementara al identificar un riesgo o una amenaza que vulnere el bien jurídico tutelado (seguridad interior); sin que se advierta del Texto Constitucional, mandato expreso en el sentido que demanda la accionante, es decir, que para la aplicación de la ley, deba referirse una hipótesis normativa que de manera expresa señale las conductas específicas para que la autoridad encauce el ámbito de actuación y se señalen las consecuencias jurídicas de los actos que se realicen.
- 73.720. Manifiestan que de una relación armónica y sistemática de los artículos 2, 3 y 4, fracción II, de la Ley de Seguridad Interior, se puede establecer que la actuación de las autoridades se encuentra perfectamente limitada y acotada, en razón de que la autoridad sólo actuará cuando exista la amenaza a la seguridad interior, cuando se afecten uno o varios de los principios antes señalados, y que con ello se afecte la permanencia y continuidad de los órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional en beneficio de la población.
- 73.721. Señalan que la Ley de Seguridad Interior surge como un ordenamiento legal específico que define y regula las actividades que pueden realizar las dependencias e instituciones competentes en el mantenimiento de la seguridad interior, con el propósito de responder a los cuestionamientos sobre el alcance de dicha seguridad e incluso evitar confusiones con las tareas de seguridad pública.
- 73.722. Expresan que de la lectura sistemática de la Ley de Seguridad Interior, demuestra que existe señalamiento expreso de la calidad de los sujetos obligados a observar ésta. Sin que sea necesario que el ordenamiento estableciera el extremo relativo a las características particulares de la conducta y sus consecuencias, pues ello distorsionaría el objetivo de la ley, creando distinciones sobre situaciones particulares y concretas, cuando para su observancia y fiel cumplimiento están sujetos todas aquellos actos que describen los artículos 3 y 4 del ordenamiento que nos ocupa.
- 73.723. Infieren que no existe transgresión al principio de seguridad jurídica como lo aduce la accionante, en la medida en que no la deja en estado de incertidumbre jurídica y, por ende, la emisión de la Ley de Seguridad Interior no viola los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque los preceptos impugnados no deben interpretarse en forma aislada, en atención a que plenamente concatenados los artículos 2, 3 y 4 de la Ley de Seguridad Interior se puede obtener la referencia al cumplimiento de las obligaciones

- que la ley señalada por parte de la autoridad que la aplica, además de que de una simple lectura a la ley permite tener pleno conocimiento sobre la regulación normativa prevista y sobre sus consecuencias, por lo que la aplicación de la misma no puede ser producto de una actitud arbitraria, en razón de que las autoridades deben justificar atendiendo a la interpretación de todos los preceptos aplicables de la ley y de los elementos de ponderación lo que implica que debe externar las razones fundadas y motivadas por las que considere se vulnera la seguridad interior y requiera de su actuación.
- 73.724. Dicen que las autoridades competentes para ejercer el legítimo uso de la fuerza, se encuentran facultadas para emitir los protocolos de actuación, sin que se viole el principio de legalidad y seguridad jurídica, pues al contrario de lo manifestado por la accionante, la expedición de dichos protocolos, otorgan certeza jurídica a los gobernados y acota la actuación de las autoridades evitando la arbitrariedad y discrecionalidad en que puedan incurrir. Así tenemos –tal y como anteriormente se ha expuesto– que tanto la Policía Federal, como las Fuerzas Armadas han expedidos los siguientes manuales y protocolos que regulan el uso de la fuerza.
- 73.725. Agregan que las autoridades facultadas para utilizar el uso legítimo de la fuerza, están obligadas a respetar los principios establecidos en el artículo 1o. constitucional, así como aquellos derivados de las sentencias emitidas por este Alto Tribunal al interpretar y dar contenido a los parámetros de protección internacionales en la materia, como son: "Los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y, "El código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley"; mismos que establecen las bases esenciales sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego contra las personas por parte de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, restringiendo su uso sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas; por lo que en primer lugar deberá recurrirse a medios no violentos, si así lo permite las circunstancias del hecho que haya de enfrentarse.
- 73.726. Refutación de la segunda parte del segundo concepto de invalidez
- 73.727. Señalan que el posible incumplimiento de una recomendación emitida por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no es susceptible de una reclamación y, por tanto, no es una obligación del Estado toda vez que el compromiso asumido en el plano de las relaciones internacionales es el de adoptar medidas, para fomentar el respeto de los derechos humanos, con base a los procedimientos constitucionales del Estado que se trate, más no que las recomendaciones internacionales de la comisión tenga un carácter obligatorio.
- 73.728. Agregan que en tal sentido, no tienen un carácter vinculante, toda vez que su regulación se dirige a que las autoridades investiguen de manera seria, objetiva e imparcial los hechos, que se determine la responsabilidad de los servidores involucrados y se brinde la reparación que corresponda a favor de las víctimas.
- 73.729. Refieren que si las recomendaciones de las comisiones de derechos humanos, no tienen el carácter de vinculantes, al no existir una obligación legal de su acatamiento forzoso, es evidente entonces que el comportamiento indiferente o de omisión respecto de acatar o no el contenido de las sugerencias contenidas en la recomendación de que se trate, no representa el incumplimiento a un deber por parte del Estado (u órgano estatal) al que se dirija.
- 73.730. Señalan que la creación de la Ley de Seguridad Interior, se ajustó al procedimiento establecido en la Constitución General de la República y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y demás ordenamientos aplicables, asimismo determinó la obligación para todas las autoridades de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de acuerdo a la Constitución y los tratados internacionales, con motivo de su aplicación, con lo cual se garantiza la protección a dichos derechos.
- 73.731. Expresan que el legislador federal suprimió cualquier ápice de arbitrariedad por parte de las instituciones federales respecto a las tareas que realicen en materia de seguridad nacional, proveyendo un conjunto de supuestos de actualización de amenazas que, si bien

- exigen el ejercicio de facultades discrecionales por parte de las autoridades federales competentes, lo cierto es que dichos supuestos deben referirse, invariablemente, a acciones que atenten en contra de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, por lo que existe una carga de justificación que deberán satisfacer las autoridades en la materia, limitándose con ello cualquier posible actuación arbitraria.
- 73.732. Refieren que la Ley de Seguridad Interior, no establece que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior, sea un mecanismo para sustituir la obligación de las entidades federativas y los Municipios en materia de seguridad pública, sino al contrario, es un mecanismo que pretende tener una función social, consistente en auxiliar a los citados niveles de gobierno para que puedan resolver los conflictos internos que perturban su orden institucional; así como la paz y tranquilidad de sus habitantes.
- 73.733. En este sentido, dicen que la intervención de las instituciones federales en una región o localidad específica con fundamento en lo dispuesto en la Ley de Seguridad Interior, sólo tiene una finalidad de auxiliar y proteger al actor frente a riesgos y amenazas que comprometen su orden interno y le impiden cumplir con sus obligaciones constitucionales.
- 73.734. Manifiestan que el hecho de que las Fuerzas Armadas pongan a disposición de la policía a un indiciado, tiene una razón lógica y jurídica que subyace en el propio contenido de la materia de la Ley de Seguridad Interior, sin que con ello se rompa con el principio de inmediatez de poner a disposición del Ministerio Público al indiciado, pues se establece la obligación de dar aviso de manera inmediata a éste, lo cual cumple con lo establecido en el artículo 16 constitucional, incluso también se precisó la obligación deponer a los detenidos a disposición del Ministerio Público por conducto de la policía, lo cual cumple con la no invasión de competencias, pues se insiste, la sanción de un delito es materia de seguridad pública, lo cual compete a las autoridades civiles y no a las Fuerzas Armadas, como reiteradamente se ha señalado.
- 73.735. Señalan que bajo esa tesis, no queda duda que el precepto tildado de inconstitucional respeta las garantías consagradas por el propio 16 constitucional, el cual ordena que la persona detenida sea presentada ante el Ministerio Público lo antes posible, esto es, que sea puesta a disposición de la autoridad ministerial o judicial respectiva, dilaciones injustificadas.
- 73.736. Agregan que se está ante una dilación indebida cuando no existan motivos razonables que imposibiliten esa puesta inmediata, los cuales pueden tener como origen impedimentos fácticos reales, comprobables y lícitos, los que deben ser compatibles con las facultades concedidas a las autoridades, lo que implica que los agentes aprehensores no pueden retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público.
- 73.737. Plantean que acorde con lo anterior, en el supuesto de una detención efectuada por las Fuerzas Armadas, su posterior disposición ante las autoridades competentes, y de éstas a la del Ministerio Público, resultará en una dilación que estaría plenamente justificada de existir motivos razonables para ello, resultando legal dicho procedimiento.
- 73.738. Infieren que en la tesis 1a. LIII/2014(10a), citada por el propio organismo promovente, emitida por la Primera Sala de ese Alto Tribunal, se advierte que la dilación en la presentación del indiciado ante el Ministerio Público, se encuentra justificada cuando existan motivos razonables, los cuales pueden tener como origen impedimentos fácticos reales, comprobables y lícitos, los que deben ser compatibles con las facultades concedidas a las autoridades, lo que implica que los aprehensores no pueden retener a una persona por más tiempo del estrictamente necesario para trasladarla ante el Ministerio Público.
- 73.739. Señalan que lo anterior, traído al caso concreto, pone en evidencia que el procedimiento establecido en el artículo 27 de la Ley de Seguridad Interior, se encuentra plenamente ajustado a la Constitución, en términos de la referida tesis, atendiendo a que por las propias facultades de las Fuerzas Armadas, éstas no pueden poner directamente a disposición del Ministerio Público al indiciado, toda vez que la puesta a disposición de éste, se debe realizar por conducto o en coordinación con la policía, para que a su vez los últimos lo remitan ante el Ministerio Público, esto es, el tiempo que transcurra para poner a disposición el detenido, sólo obedece al tiempo estrictamente necesario para trasladarlo.

- 73.740. Por último, consideran que no resulta necesario abordar el análisis de la Ley de Seguridad Interior, en relación con los tratados internacionales invocados por el organismo promotor, pues basta demostrar que la misma es acorde al Texto Constitucional, para que por igualdad de razón lo sea con los tratados internacionales, pues estos son signados, siempre y cuando sean acorde a nuestra Carta Magna.
- 73.741. Refutación del tercer concepto de invalidez
- 73.742. Plantean que las manifestaciones o movimientos de cualquier otra índole a las de protestas sociales y políticos electorales, no se encuentran dentro de los supuestos que la ley considera como amenazas a la seguridad interior; además atendiendo a una correcta interpretación de la ley, podemos concluir que para que una manifestación o movimiento pueda considerarse como contraria al ordenamiento constitucional y exista una intervención de las autoridades competentes para ser disuelta; en el caso en análisis, primero debe de existir una amenaza a la seguridad interior, para después emitir una declaratoria de protección a la seguridad interior y posteriormente neutralizar dicha amenaza, con el uso legítimo de la fuerza.
- 73.743. Señalan que el artículo 8 de la ley que se tilda de inconstitucional goza de una presunción de constitucionalidad, cuyo sustento se encuentra en la concepción del ordenamiento jurídico como una estructura coherente, como una unidad o contexto.
- 73.744. Plantean que sólo ante el supuesto de que las alternativas anteriores no sean posibles, el juzgador debe proceder a la expulsión de la norma jurídica del sistema normativo. Como puede observarse, en aras de la presunción de constitucionalidad que prevalece en favor de las normas jurídicas, se pretende que el intérprete, evite en la medida de lo posible, la declaración de inconstitucionalidad de una disposición normativa, constriéndole a agotar todas las vías que sean factibles para dotar de un sentido constitucional a la norma, y con ello permitir que subsista en el ordenamiento jurídico, dejando como última opción su expulsión.
- 73.745. Dicen que no se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto, a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.
- 73.746. Refieren que si bien le corresponde al Estado proteger, garantizar y respetar los derechos humanos de los ciudadanos, específicamente respecto a los derechos de libre expresión y reunión, también es una obligación garantizar y salvaguardar al poder público; de ahí que el ordenamiento constitucional puede conceder con antelación razonable, determinados requisitos para poder llevar a cabo el derecho que se pretende ejercer, a fin de conocer su alcance y determinar su procedencia y tomar las medidas de seguridad precisas para salvaguardar la seguridad de la ciudadanía en su conjunto.
- 73.747. Manifiestan que independientemente que las movilizaciones sean de protesta social o que tengan un motivo político-electoral, todas deben llevarse a cabo de conformidad con el ordenamiento constitucional, toda vez que a contrario sensu, evidentemente generan un conflicto con otros derechos o bienes jurídicos protegidos constitucionalmente; al respecto, cabe señalar que, en materia de interpretación y aplicación de los derechos fundamentales, la doctrina mayoritaria ha afirmado que, en los casos en que el valor o bien jurídico protegido entra en colisión con otros valores o bienes jurídicos, debe buscarse el justo punto de equilibrio entre los valores, no necesariamente sacrificando uno a favor del otro. Sino que se busca que cada uno y todos los derechos que pertenecen a un sistema, gocen de igual valor en valor en términos materiales y axiológicos. A través de la técnica de la ponderación se debe optimizar el valor o bien jurídico y darle la mayor efectividad posible habida cuenta de las circunstancias del caso.
- 73.748. En esta tesis, dicen que es evidente que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, no trasgrede los derechos de libertad de expresión y reunión, ya que si bien de manera literal determina excluyentemente que sólo las movilizaciones de protesta social o con motivos políticos electorales, no serán consideradas como amenazas a la seguridad interior,

- y por tanto, no serán materia de declaratoria de protección a la seguridad interior, esto no determina que las demás formas de movilizaciones humanas son susceptibles de ser consideradas como una amenaza a la seguridad interior, toda vez que como se ha señalado en párrafos precedentes para que se lleve a cabo acciones de seguridad interior por la autoridad competente, es necesario la movilización o protesta cualquiera que sea su carácter, sean declaradas como una amenaza a la seguridad interior, para posteriormente emitir una declaratoria de protección a la seguridad interior y así se puedan llevar a cabo las acciones correspondientes, respetando en todo momento los derechos humanos y el principio de progresividad de estos.
- 73.749. Manifiestan que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior no transgrede el derecho de libertad de expresión, toda vez que no limitan la posibilidad de todas las personas pueda expresar y recibir cualquier tipo de opiniones, informaciones e ideas sin injerencias ni discriminación alguna; asimismo, al encontrarse el derecho a la libertad de expresión estrechamente relacionada con las manifestaciones públicas, tampoco se limitan sus principales objetivos, como son: la difusión y publicidad de pensamientos, opiniones, identidades o exigencias que se ejercen en lugares determinados siempre que se lleve a través del ejercicio del derecho de reunión pacífica.
- 73.750. Agregan que el artículo que se tilda de inconstitucional no transgrede el derecho de reunión, ya que se le permite al ciudadano expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, fundar sindicatos, afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan de sus actos, por lo que a fin de garantizar una sociedad democrática los derechos humanos, además de guardar una estrecha relación de indivisibilidad e interdependencia respecto de su goce y ejercicio, toda movilización de cualquier índole debe llevarse a cabo de conformidad con el ordenamiento constitucional, sin que por ello se transgreda el derecho de libertad de expresión y reunión.
- 73.751. Refieren que la Fuerza Armada permanente tiene la atribución de realizar todas las políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente los riesgos que pongan en peligro la seguridad interior del país; dicha facultad tiene sustento en Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana y en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada, citados en páginas precedentes, los cuales a consideración de este órgano legislativo.
- 73.752. Dicen que resulta evidente que contrario a lo que aduce la promovente, la autoridad competente en determinar si una movilización o protesta se encuentra apegado al texto de la Constitución no puede decidirlo manera arbitraria, toda vez que para que una manifestación pueda ser considerada como contraria al ordenamiento constitucional y exista una intervención de la Fuerza Armada permanente, es necesario que dicha manifestación sea declarada como una amenaza a la seguridad interior, sin embargo debe tenerse en cuenta que de conformidad con la Norma Suprema y la ley de la materia; determinan que a fin de que no se transgreda el orden público, las autoridades competente (Ejército, Fuerzas Aéreas y Armada de México) pueden realizar acciones que contrarresten cualquier riesgo que pueda amenazar el orden interno del Estado.
- 73.753. Exponen que es evidente, que el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior no transgrede el ordenamiento constitucional sino a contrario sensu de lo que argumenta los promoventes, dicho precepto normativo encuentra apegado al marco constitucional; así mismo tomando en consideración los argumentos hechos valer en los demás conceptos es evidente que la ley que se tilda de inconstitucional no viola ningún derecho humano, en esta tesitura al acreditarse que la norma impugnada es válida y acorde a los principios constitucionales, debe reconocerse su constitucionalidad.
- 73.754. Refutación del cuarto concepto de invalidez
- 73.755. Manifiestan que el derecho a la información se compone de una facultad o atribución doble; el derecho a dar información y el derecho de recibir información, por lo que el

- derecho citado en primer lugar comprende las facultades de difundir e investigar, lo que viene a ser la fórmula de la libertad de expresión contenida en la primera parte del artículo 6o. constitucional.
- 73.756. Alegan que la facultad de recibir información o noticia es lo que integra el segundo de esos derechos, por tanto, el derecho que prevé el artículo 6o. constitucional, obliga al Estado no solamente a informar sino a asegurar que todo individuo sea enterado de algún suceso, es decir, a ser informado.
- 73.757. Dicen que puede soslayarse que el Estado, como sujeto informativo que genera información, que tiene el carácter de pública, y supone, por lo tanto, el interés de los miembros de la sociedad por conocerla, se encuentra obligado a comunicar a los gobernados sus actividades y éstos tienen el derecho correlativo de tener acceso libre y oportuno a esa información, con las limitantes que para fines prácticos se pueden agrupar en tres tipos: limitaciones en razón del interés público o nacional e internacional, limitaciones por intereses sociales y limitaciones para protección de la persona
- 73.758. Expresan que el propio Estado Mexicano debe cumplir con las disposiciones para sí mismo señaladas en lo que se refiere al derecho a la información, por la razón central de que el Estado no se ubica por encima de la sociedad, y la sociedad, por su parte, se sitúa como vigilante de las actividades que deben cumplir los sujetos obligados de proporcionar la información, con las limitaciones de orden público, tales como los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos a terceros; por lo que en este contexto el derecho de acceso a la información –como se ha señalado en párrafos precedentes– tiene un doble carácter, como una garantía individual y por otro como un derecho social, en el que si bien es cierto que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos como la libertad de pensamiento y expresión, también existe una limitante a la exclusividad estatal en el manejo de información, sirviendo así como un mecanismo de control institucional.
- 73.759. Refieren que corresponde al Estado imponer limitaciones a través de sus órganos competentes para lograr proteger los derechos de las demás personas, la seguridad de todos y exigencia del bien común. Derivado de lo anterior, la Ley de Seguridad Interior no transgrede el artículo 6o. constitucional, ya que se debe tener en cuenta lo precisado en párrafos precedentes y como ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los derechos humanos no son absolutos y en esa medida pueden ser restringidos y encontrar sus límites en la protección de la seguridad nacional y el respeto de los derechos de los demás, así como en el orden público; sin embargo, de conformidad con los artículos 1o. de la Constitución Federal y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las suspensiones o restricciones no pueden hacerse de manera arbitraria sino, en todo momento, en los casos y bajo las condiciones que establece la propia Constitución y de acuerdo a las leyes que se emitan por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- 73.760. Arguyen que no toda la información que generan los entes públicos puede ser materia de difusión general, en la medida en que involucre a alguna de las materias indicadas (protección de la seguridad nacional; respecto de los derechos de los demás y el orden público), debiéndose restringir a sus receptores, especificados por la legitimación que les es exigida para poder acceder a la información deseada, conforme a las leyes que se emitan para regular el derecho en estudio.
- 73.761. Refieren que para ejercer el derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario establecer ordenamientos que regulan el acceso a la información, de los cuales se encuentran: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo objetivo principal, es brindar acceso a la información pública para garantizar una adecuada fiscalización y rendición de cuentas de las autoridades y no brindar acceso libre e indiscriminado a la información pública y a la de particulares que obren en poder de entes públicos, cuando ello pueda

- representar una violación a los derechos y garantías que establece la Constitución a favor de los gobernados.
- 73.762. Los numerales transcritos restringen el acceso a la información pública, al calificar como reservada la que comprometa la seguridad nacional.
- 73.763. Manifiestan que si la seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional, resulta congruente el otorgar la misma naturaleza que la Ley de Seguridad Nacional otorga a la información derivada de la aplicación de ordenamientos en materia de seguridad nacional, como en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.764. Expresan que la información generada en virtud de la aplicación del ordenamiento será protegida, clasificada, desclasificada y entregada por el sujeto obligado responsable en términos de lo previsto por la Ley de Seguridad Nacional, y por lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 73.765. Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (título sexto, artículos 100 a 120), establece las previsiones relativas a la clasificación y desclasificación de la información, incluyendo de manera particular las relativas a la información que podrá clasificarse como reservada.
- 73.766. En ese sentido, señalan que la circunstancia de que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior prevea que la información que se genere con motivo de su aplicación, será considerada de seguridad nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables, no contraviene la garantía de acceso a la información, dado que éste no es un derecho ilimitado, por lo que resulta ajustado a derecho que las leyes que regulen cada materia en forma específica, sean las que establezcan las restricciones correspondientes y clasifiquen, en todo caso, a ciertas clases de información con el carácter de confidencial, reservada, entre otras, con la condición de que sea el propio legislador quien establezca tales límites, siempre que éstos encuentren justificación racional, en función del bien jurídico que tienda a protegerse, y en detrimento del derecho de los gobernados a acceder a la información pública, circunstancia en mención, que es acorde a lo ordenado en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo sexto, de la Carta Federal, y 13, numeral 2, inciso b); de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como se ha acreditado anteriormente.
- 73.767. Plantean que si bien el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, como se ha precisado, prevé que "... la información que se genere con motivo de la aplicación de la presente ley, será considerada de seguridad nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.", tal medida resulta proporcional, en sentido estricto, ya que deja que la información se rija por las disposiciones jurídicas aplicables, en el asunto que nos ocupa, la Ley de Seguridad Nacional, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 73.768. Aseveran que la restricción que nos ocupa no es absoluta, toda vez que la información al ser considerada como de seguridad nacional, debe seguir lo previsto por las leyes respectivas, entre ellas, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de cuyo contenido transcrito con anterioridad, se corrobora que se deben observar los elementos que a consideración de la parte actora se omitieron, esto es, los supuestos en que podrán publicarse los documentos clasificados como reservados; el análisis de la clasificación de la información con el carácter de reservada se realizará caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño y la temporalidad.
- 73.769. Afirman que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, persigue una finalidad constitucionalmente válida que resulta necesaria y estrictamente proporcional entre el fin perseguido, consistente en una reserva para el conocimiento de diversa información que puede afectar a la seguridad nacional y a las instituciones que conforman al Estado Mexicano y la limitación al derecho de información conforme a la normatividad aplicable en materia de transparencia; motivo por el cual se observa cabalmente lo establecido en la Constitución Federal.
- 73.770. Refieren que tampoco existe una transgresión al principio de máxima publicidad al que alude la parte actora, ya que, como se precisó con anterioridad, la información al ser considerada como de seguridad nacional, debe seguir lo previsto por las leyes respectivas,

- entre ellas, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, normatividad que establece que el derecho de acceso a la información o la clasificación de ésta, se interpretarán bajo los principios establecidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, así como que en su aplicación e interpretación, deberá de prevalecer el principio de máxima publicidad. Lo anterior, se encuentra previsto en el artículo 7 de la ley referida.
- 73.771. Dicen que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior en estudio, no puede resultar, en sí mismo, violatorio de la garantía de acceso a la información prevista en el artículo 6o. de la Constitución Federal y 13, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; en todo caso, las disposiciones que rijan las materias específicas susceptibles de generar información (a las que el numeral 9 remite) son las que, al clasificar determinados datos, como información reservada o confidencial, deben pasar el control de constitucionalidad en los términos expresados, atendiendo en principio, a si su finalidad es proteger algún diverso derecho o bien jurídicamente tutelado, relacionado con los intereses nacionales o de la sociedad, o con derechos de terceros, que entren en conflicto con el derecho de acceso a la información, y si la medida está justificada.
- 73.772. Refutación del quinto concepto de invalidez.
- 73.773. Expresan que las autoridades federales y los órganos autónomos, al momento de proporcionar la información que les sea solicitada con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, se encuentran obligadas a ajustar su actuar a los ordenamientos existentes en materia de protección de datos personales, entre ellos, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, por tal motivo la información que proporcionen deberá ajustarse a los parámetros establecidos en la normatividad correspondiente, para garantizar la protección de datos personales.
- 73.774. Ahora bien, como se precisó con anterioridad, ningún derecho es absoluto, por lo que en dicha premisa, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, en su numeral 6, determina que el derecho a la protección de datos personales, podrá limitarse, por razones de seguridad nacional, en términos de la ley de la materia.
- 73.775. Señalan que lo anterior, no implica que por tratarse de seguridad nacional (en cualquiera de sus ramas, interior o exterior) las autoridades competentes, incumplan con las obligaciones que tienen establecidas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, circunstancia que se corrobora con lo previsto en su numeral 70.
- 73.776. Infieren que la Ley de Seguridad Interior no transgrede los artículos 6o., apartado A, fracción II, y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el actuar de las autoridades y organismos autónomos (así como cualquier sujeto obligado), con motivo de la aplicación del ordenamiento controvertido, debe ajustarse a la normatividad en materia de protección de datos personales.
- 73.777. Manifiestan que conforme a lo expuesto en párrafos que anteceden, tampoco existe una colisión entre el derecho de las víctimas y la seguridad nacional, ya que como se acreditó anteriormente, la información que en todo caso se proporcione con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, debe ajustarse a los parámetros, lineamientos y requisitos establecidos en la normatividad aplicable, por lo que tratándose del derecho de las víctimas, deberá observarse la legislación aplicable, a efecto de respetar los derechos humanos.
- 73.778. Agregan que cuando se trate del derecho de las víctimas, también se deberá observar lo establecido en la Ley General de Víctimas por parte de los sujetos obligados, respecto a la protección de datos personales.
- 73.779. Expresan que los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior no vulneran los artículos 6o., apartado A, fracción II y 16, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el derecho de las víctimas, toda vez que de su contenido no se desprende que con motivo de su aplicación, las autoridades y organismos autónomos (así como cualquier sujeto obligado), al proporcionar la información correspondiente,

- deban inobservar la normatividad en materia de protección de datos personales, sino que se encuentran obligados a ajustar su actuar conforme a la legislación existente en dicha materia; motivo por el que debe desestimarse el argumento que nos ocupa por infundado.
- 73.780. Señalan que el contenido del artículo 31 de la Ley de Seguridad Nacional, que obliga a los organismos constitucionalmente autónomos a colaborar con las instituciones federales en materia de seguridad interior, se replica en su totalidad en la Ley de Seguridad Nacional.
- 73.781. Refutación del sexto concepto de invalidez.
- 73.782. Refieren que la invocación de sus propias recomendaciones por parte de la CNDH, resulta ociosa, en la medida que pretende se declare inconstitucional una ley por una simple recomendación emitida por dicho órgano, lo cual deviene en infundado, pues las referidas recomendaciones no resultan vinculantes, ni crean o modifican situaciones jurídicas.
- 73.783. Plantean que si bien es cierto que en algún momento se pudieran desplegar acciones en materia de seguridad interior, en territorio de comunidades o pueblos indígenas, ello sería una afectación indirecta, a la cual estamos sometidos todos los ciudadanos por igualdad de razón, ya que precisamente las leyes del Congreso tienen aplicación en todo el territorio nacional, sin que ello actualice el supuesto para consulta previa, pues como se ha venido diciendo y se insiste: no se actualiza la hipótesis de afectación directa.
- 73.784. Manifiestan que el objeto de la consulta previa es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados, lo cual ha quedado aquí plenamente demostrado que no ocurre.
- 73.785. Dicen que pretender sostener lo contrario, significaría entorpecer la labor del Congreso de la Unión, pues toda ley federal en algún momento por el simple ámbito de aplicación en su vertiente de territorialidad, llegará a incidir en la esfera jurídica de los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, ello no es manera directa ni afecta el núcleo de sus actividades y costumbres, por lo que no es necesario efectuar la consulta previa, como ocurre con la Ley de Seguridad Interior.
- 73.786. Señalan que ha sido criterio sostenido de esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que los actos legislativos, para considerarse acorde con el principio de legalidad establecido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben cumplir con una debida fundamentación y motivación; entendiéndose por fundamentación, la condición de que el Congreso que expide la ley, se encuentre constitucionalmente facultado para ello, y por motivación, la referencia a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.
- 73.787. Manifiestan que la Ley de Seguridad Interior, cumple con los imperativos de debida fundamentación y motivación pues la misma fue emitida por el Congreso de la Unión, en el ejercicio de las facultades que le confiere la constitución, buscando regular una situación que en los últimos años ha ido creciendo tanto en el ámbito nacional e internacional, como se lee de la propia exposición de motivos de la ley reclamada.
- 73.788. Refieren que la CNDH, olvida el contenido del artículo 7, de la ley cuya validez se defiende, mismo que establece como imperativo legal que en la aplicación de la misma se deberán respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes, precepto que en efecto pone un freno a todos los actos realizados por la autoridad en aplicación de la ley por la emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior, traducándose en una limitante clara en la aplicación de la ley, precepto que abona en favor de lo esgrimido por esta Cámara Legislativa en el sentido de que la ley es acorde al Texto Constitucional.
- 73.789. Expresan que en cuanto a la invocación de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos, es de señalar que las mismas no se refieren o analizaron situaciones a la luz de la Ley de Seguridad Interior, por lo que no abonan en favor del órgano impetrante.
- 73.790. Expresan que es evidente que la Ley de Seguridad Interior de manera alguna puede generar sospechas de invalidez para ese Alto Tribunal, por ni siquiera parecer potencialmente

- violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho.
- 73.791. Señalan que si tomamos en cuenta que las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto.
- 73.792. Se argumenta que el artículo 2o. de la Constitución Federal reconoce el derecho de los Pueblos y Comunidades Indígenas a ser consultados en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda llegar a afectar sus derechos e Intereses. De igual forma, este principio ha sido integrado al orden jurídico internacional a través del Convenio 169 de la OIT, sin mencionar las opiniones y recomendaciones emitidas por los diversos organismos Internacionales que, si bien carecen de fuerza vinculante para los Estados –por constituir normas de *soft law*–, constituyen importantes criterios de orientación para su protección.
- 73.793. En ese sentido, refieren que el derecho de consulta constituye una vertiente del derecho a la participación política en los asuntos públicos del Estado, pues permite que ciertos grupos en situación de vulnerabilidad –como han sido reconocidos los Pueblos y Comunidades Indígenas– accedan a este mecanismo con el fin de garantizar su participación en las decisiones políticas del país.
- 73.794. No obstante lo anterior, expresan que la circunstancia de que estos grupos tengan derecho a ser consultados, de ninguna manera significa que el Estado deba consultarlos siempre que se vean involucrados en alguna determinación estatal ya que prácticamente toda decisión administrativa o legislativa –v.g. fiscal, electoral, civil, penal– que adopte un Estado, puede afectar de una u otra manera a los pueblos indígenas, de la misma forma que al resto de la población.
- 73.795. Bajo esta premisa, refieren que al resolver la controversia constitucional 32/2012 (caso *Cherán*), el Pleno de esta Suprema Corte determinó que, por lo que respecta a los procesos legislativos, los Pueblos y Comunidades Indígenas deben ser consultados sólo en aquellos casos en que las medidas legislativas sean susceptibles de afectarles directamente, o bien, en aquellos casos en que sus miembros constituyan los destinatarios directos de la norma.
- 73.796. Agregan que en una misma línea a la señalada por el Tribunal Pleno, la Segunda Sala estableció el parámetro de "impacto significativo", como el elemento que permite identificar a las autoridades los casos en que las comunidades indígenas deben ser consultadas. Así, los Ministros integrantes señalaron que el derecho de consulta debe ser ejercido respecto de todos aquellos actos del Estado –administrativos o legislativos– que puedan implicar: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional, 2) el desalojo de sus tierras, 3) un 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) impactos negativos sanitarios y nutricionales.
- 73.797. De esta forma, plantean que si bien es cierto que la LSI podría llegar a incidir sobre los Pueblos y Comunidades indígenas asentados en el territorio nacional, lo cierto es que su texto no los señala como destinatarios de la misma, ni tiene la intención o el objeto de transgredir su forma de vida, organización interna o territorios. Más aún, al constituir una ley de tipo secundaria, su observancia y cumplimiento por parte de las autoridades federales y locales, deben estar siempre apegados a los principios y derechos reconocidos por el artículo 2o. constitucional, en beneficio de nuestros pueblos y comunidades indígenas.
- 73.798. Finalmente, señalan que si este Tribunal Pleno determinara que la emisión de la LSI se encuentra viciada por la omisión de consulta a los grupos indígenas, se tendría que aceptar el hecho de que otras leyes similares, tales como: el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las Leyes de Seguridad Pública de los Estados, así como las reformas a los diversos Códigos Penales de la República, también se encuentran afectados por el mismo vicio de inconstitucionalidad.

### Informe de la Cámara de Diputados

Acción de inconstitucionalidad respecto a la que se rinde informe:

6/2018.

- 73.799. Plantean que la seguridad nacional tiene dos componentes la defensa exterior y la seguridad interior, esta última concebida como la función pública a cargo de la Federación para garantizar a las entidades federativas el mantenimiento de la unidad nacional y la cohesión social, el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno y de la gobernabilidad democrática, así como la preservación del Estado constitucional de derecho.
- 73.800. Señalan que es claro que la seguridad interior es parte de la seguridad nacional en términos de la Constitución Federal, así como de las interpretaciones y motivos legislativos que dieron nacimiento a la Ley de Seguridad Interior.
- 73.801. En este sentido, advierten que el titular del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 89 de la Constitución Federal, cuenta con la atribución para disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior de la Federación, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad para expedir las leyes necesarias que hagan efectiva dicha atribución.
- 73.802. En consecuencia, al haberse demostrado la constitucionalidad del ordenamiento impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del decreto impugnado.
- 73.803. Al respecto, se advierte que el citado concepto de invalidez deviene claramente infundado, pues deriva de una incorrecta interpretación del artículo 119 de la Constitución Federal, así como del "Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017.
- 73.804. En términos del citado numeral constitucional, los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior; prestando igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida.
- 73.805. Esto es se establece un supuesto de protección federal en el caso de que las entidades federativas así lo soliciten; es procedente mencionar que la materia de seguridad nacional y la seguridad interior es una materia de orden federal, en la que el Congreso de la Unión cuenta con facultad y libertad configurativa para su regulación.
- 73.806. Al respecto es procedente mencionar que si bien cada Estado cuenta con facultades de seguridad pública, que desempeñan en el ámbito de su respectiva competencia, la Federación cuenta con atribuciones que puede desarrollar sin que ello menoscabe o sopesa las que desarrolla cada orden de gobierno.
- 73.807. A mayor abundamiento, en términos de la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad nacional, esto para expedir la Ley de Seguridad Interior, y ello no reduce en una afectación a la salvaguarda de los Estados o a una invasión a su esfera competencial en materia de seguridad pública.
- 73.808. En efecto el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de coordinación en materia de seguridad pública, estableciendo que dicha competencia es concurrente.
- 73.809. Al respecto, se advierte que el órgano reformador de la Constitución Federal, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias, entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, denominadas "facultades concurrentes", las cuales corresponden de igual manera a los diferentes órdenes de gobierno; esto es, que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.
- 73.810. A mayor abundamiento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que dichas facultades implican la posibilidad de que las entidades federativas, incluso el

- Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Poder Legislativo Federal el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes, a través de una ley general o ley marco.
- 73.811. Así pues, de la facultad conferida al Congreso de la Unión en artículo 73, constitucional, al estar referida a la distribución de competencias en materia de seguridad pública, se advierte que se regula en una ley general o ley marco.
- 73.812. En este sentido, el objeto de una ley general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de la seguridad pública.
- 73.813. Por su parte, al resolver la controversia constitucional 29/2000, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las normas que expidan las entidades fedrativas, los Municipios o el Distrito Federal, deben sujetarse a las leyes generales que en dicha materia expida el Congreso de la Unión, so pena de incurrir en la invalidez de las mismas.
- 73.814. Del texto trasunto, se advierte que las leyes locales deben sujetarse a las leyes generales, en virtud de que el Constituyente Permanente estableció que correspondería al Congreso de la Unión, a través de la expedición de las leyes necesarias para ello, sentando las bases para el desarrollo de las facultades en concurrencia, en el caso concreto materia de seguridad pública.
- 73.815. No obstante lo anterior, es de resaltar que respecto de la seguridad nacional e interior, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en la materia, esto para expedir la Ley de Seguridad Interior, y ello no redundaría en una afectación a la salvaguarda de los Estados o a una invasión a su esfera competencial en materia de seguridad pública.
- 73.816. Dicho precepto establece que en el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior se observarán los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.
- 73.817. De las atribuciones de seguridad interior se observarán los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.
- 73.818. En consecuencia, al haberse demostrado la constitucionalidad del ordenamiento impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del decreto impugnado.
- a. De lo antes expuesto, se estaría en presencia de una inexistencia de límites de contenido respecto de dicha información, de ahí que consideran que la inconstitucionalidad radicaría en el hecho de que aun cuando no se trate de materia de seguridad interior, se pueda utilizar dicha información personalísima para ser procesada, disseminada y hasta explotada, cuando únicamente debiera ser confidencial y disponible para su titular.
- 73.819. Por tanto, ambos preceptos impugnados, deben considerarse inconstitucionales, toda vez que de ellos se desprende que la regulación de su recolección, procesamiento, disseminación y explotación, son causas de molestias ilegítimas tanto para el particular como para las autoridades federales y órganos autónomos, a los que se les puede solicitar información por objeto de ley, derivando de ello, que la Ley de Seguridad Interior no contempla límites de contenido, en la información generada en labores de inteligencia para la misma.
- 73.820. De ahí que mediante dicho concepto soliciten los diputados la invalidez de los artículos 9 y 31 de la ley impugnada, por ser contraria a lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al violar las autoridades militares o policiales, su derecho de protección de datos personales a los particulares.
- 73.821. Mediante este concepto establecen una violación directa al derecho fundamental de acceso a la información, seguridad jurídica y principio de contradicción y debido proceso.

- 73.822. Al respecto, manifiestan los diputados que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior establece que la información generada con motivo de la aplicación de la presente ley, será considerada de seguridad nacional, generando con ello una restricción absoluta al derecho fundamental de acceso a la información.
- 73.823. Bajo este argumento, establecen que se estudiará dicha restricción mediante el test de proporcionalidad para verificar su conformidad con la Constitución Federal.
- 73.824. De lo antes expuesto, manifiestan los diputados que la información como tal tiene un valor instrumental, que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos, con la finalidad de que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento de los poderes públicos, por lo que al tener una limitante y restringir la información que se considera pública, se transgrede lo dispuesto en el artículo 6o. de la Constitución Federal, que regula el acceso a la información.
- 73.825. Al respecto, se advierte que los citados conceptos de invalidez devienen claramente infundados, pues derivan de un concepto restrictivo y equívoco del derecho de información, así como de una interpretación incorrecta del artículo 6o. de la Constitución Federal.
- 73.826. Se advierte que existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales; así bien, el acceso público (para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener) a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.
- 73.827. A mayor abundamiento, al resolver la contradicción de tesis 333/2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que dentro de un Estado constitucional, los representantes están al servicio de los intereses de la sociedad, y no la sociedad al servicio de los gobernantes, de lo que se sigue la regla general consistente en que los poderes públicos no están autorizados para mantener secretos y reservas frente a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones estatales que están llamados a cumplir, salvo las excepciones legalmente tasadas, que operan cuando la revelación de datos sea susceptible de afectar la intimidad, la privacidad y la seguridad de las personas; todo lo cual impone reconocer que es información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de los poderes constituidos del Estado, que hayan sido obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público, considerando que es en este ámbito de actuación en el que rige la obligación de aquéllos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad, en términos del artículo 6o., fracción I, constitucional.
- 73.828. El precepto trasunto establece el derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición; con ello reconoce el derecho a la protección de datos personales, consistente en el control de cada individuo sobre el acceso y uso de la información personal en aras de preservar la vida privada de las personas.
- 73.829. A mayor abundamiento, en relación al precepto constitucional analizado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 56/2011, estableció:
- 73.830. Ahora bien, como se ha visto toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.
- 73.831. A mayor abundamiento, y en relación a la remisión a los ordenamientos secundarios, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 168/2011, determinó que la Constitución Federal sólo enuncia los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al citado derecho, sin embargo, se remite a

- la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.
- 73.832. En este sentido, se advierte que el derecho de acceso a la información no es absoluto, sino que puede limitarse válidamente conforme a lo previsto en la Constitución Federal, lo que es acorde con lo establecido en el artículo 1o. constitucional, en el que se señala que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la 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 en ella establecidos.
- 73.833. Así, en la Constitución Federal se restringió el derecho de acceso a la información al establecerse categóricamente que la información relativa a la vida privada y a los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, con lo que se estableció una cláusula de reserva legal por razones de interés público, seguridad nacional, vida privada y datos personales.
- 73.834. Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que es jurídicamente adecuado que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.
- 73.835. En el caso de mérito, el proteger diversa información bajo circunstancias de seguridad nacional resulta claramente constitucional y razonable; al preverse el acceso a dicha información como regla general y por excepción la posibilidad de clasificarla como reservada por razones de interés público y seguridad nacional, salvo aquella información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, cuyo acceso siempre debe permitirse; lo cual es regulado tanto constitucionalmente como por la ley de la materia.
- 73.836. En consecuencia, al haberse demostrado la constitucionalidad del ordenamiento impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del decreto impugnado.
- 73.837. Si bien las normas citadas no regulan específicamente ciertos detalles en el ejercicio de las atribuciones referidas en los mismos; sin embargo ello no significa que sea violatorio del artículo 14 o 16 constitucional, pues esto equivaldría a exigir en el texto legal de una norma secundaria, la precisión de detalles casuísticos y concretos del actuar administrativo, como la formulación de manuales o formatos.
- 73.838. No obstante lo anterior, aun cuando las normas no prevean estos aspectos, las autoridades deben fundar y motivar correctamente sus actos por disposición expresa del mandato constitucional de referencia que rige para todos los gobernados sin excepción; es decir, la omisión del legislador no exime a la autoridad de los requerimientos constitucionales, pues aun ante la ausencia de disposición expresa a propósito existe la obligación constitucional para las autoridades de proceder correctamente a ello; pues de lo contrario el acto específico será conciliatorio de la garantía en comento, pero a nivel de legalidad; en este sentido no existe la obligación para el legislador de que la ley secundaria repita esos requisitos y mucho menos que los desarrolle a detalle, ya que los mismos son cambiantes y constituyen elementos que varían de un caso a otro.
- 73.839. Por otra parte, conviene agregar que el lenguaje jurídico, al igual que el común, no escapa de la indeterminación que es propia y natural de ciertos conceptos cuya definición abstracta adquiere un sentido específico sólo cuando es posible aplicarla en un caso concreto: sirva de ejemplo la cita de numerosos conceptos jurídicos –que por algún sector de la doctrina se califican como conceptos jurídicos indeterminados– de uso frecuente en los textos legales o inclusive en la jurisprudencia de este Alto Tribunal, tales como

- "orden público", "interés social", "extrema necesidad" "utilidad pública", "aparición del buen derecho", "importancia y trascendencia", "bien común", así como "tiempo indispensable" los cuales adquieren un significado preciso y concreto sólo en presencia de las circunstancias específicas de cada caso particular.
- 73.840. En estos casos, el legislador, por no ser omnisciente, es decir por no poder conocer de antemano todas las posibles combinaciones de circunstancias futuras, se ve precisado a emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden estar previstas en todas las direcciones posibles porque la solución de un asunto concreto, depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que a él concurren, lo cual de ninguna manera significa que la norma se torne insegura o que se deje en manos de la autoridad administrativa la facultad de dictar libremente o incluso arbitrariamente la resolución que corresponda, pues en todos estos casos, el ejercicio de la función administrativa está sometida al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas o discrecionales, sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio, respetando el marco constitucional y los principios en la materia.
- 73.841. En este sentido, el hecho relativo a que no se establezcan definiciones o conceptualizaciones específicas que debe abordar la autoridad específica, no torna inconstitucional la norma impugnada, pues es la propia autoridad administrativa quien atendiendo al caso concreto y específico establecerá en el caso concreto la fundamentación referida; así es parte del ejercicio de la función administrativa de la citada autoridad, el que lleve la ejecución, en apego al control de las garantías de fundamentación y motivación, y el desarrollo y precisión de objeto y alcance del mismo.
- 73.842. A mayor abundamiento, respecto al término de "cualquier método lícito de recolección de información", es importante destacar que el mismo se encuentra sujeto a las restricciones propias del manejo de información, en el sistema jurídico mexicano; toda vez que el actuar de la autoridad se encontrara acotado por los principios de legalidad, así como por principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, en términos del artículo 3 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.843. Al respecto es procedente mencionar que a partir de la Reforma Constitucional de 10 de junio de 2011, el Constituyente Permanente integró a la Norma Fundamental, el reconocimiento de los Derechos Humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte; y si bien es verdad que del mismo ordenamiento constitucional no se desprende una cualidad jerárquica entre los Derechos Humanos contenidos en la Constitución General de la República y los tratados internacionales, también lo es que en el artículo 1o. constitucional, se proporciona el parámetro a través del principio pro persona, a partir del cual deben interpretarse las normas en el sentido más favorable en la protección de la persona.
- 73.844. A mayor abundamiento, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, el Pleno de ese Alto Tribunal estableció los alcances del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sostuvo que los derechos humanos reconocidos en la norma suprema y en los tratados internacionales de los que México es Parte, no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, en tanto que todas estas normas tienen rango constitucional, formando así un catálogo de derechos que funcionan como un parámetro de regularidad constitucional, los cuales son inherentes a las personas.
- 73.845. Por tanto, pueden existir derechos humanos que tengan su fuente normativa sólo en la Constitución Federal, o en los tratados internacionales, o en un conjunto de ambos; y en este último caso, el contenido de estas normas se debe complementar, y en su caso armonizar, para dar lugar a un solo derecho cuyo contenido proteja de manera más favorable a la persona.
- 73.846. Así bien, el término "podrán hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información"; debe ser interpretado en el sentido relativo a que toda obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos

- por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con el marco legal aplicable, atendiendo a los principios legales del caso concreto, por lo que no redundan en afectaciones al marco constitucional.
- 73.847. En consecuencia, al haberse demostrado la constitucionalidad del ordenamiento impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del decreto impugnado.
- 73.848. De este concepto de invalidez, impugnan los diputados el artículo 8 de la Ley de Seguridad Interior, al advertir que la declaratoria de protección a la seguridad interior, puede considerarse una amenaza a las movilizaciones de protesta social que tengan un motivo político-electoral, lo cual controvierte lo estipulado en la Carta Magna vulnerando los derechos de reunión, asociación en materia político-electoral, la libre expresión; así como también las garantías de legalidad y seguridad jurídica.
- 73.849. De tal forma que advierten, es absurdo el precepto impugnado, toda vez que el presidente de la República puede emitir la declaratoria al considerar una amenaza para la seguridad interior, la circunstancia de que alguna movilización de protesta que no se realice conforme a lo expuesto por la Constitución; sin embargo, en dicha ley nunca se previó tal circunstancia, en el artículo 4o., fracción II, en el artículo 5o., ni en el 8 impugnado.
- 73.850. Por tanto, aducen que el asunto de invalidez para este precepto, radica en que ni el presidente de la República que emite la declaratoria referida, ni las Fuerzas Armadas o fuerzas federales que la ejecutan así como las autoridades competentes pueden determinar cuándo una movilización es constitucional o no, aun y cuando en la misma existan injurias o amenazas a servidores públicos, pues en dicho caso serían los tribunales electorales quienes deberían conocer y resolver el asunto, mediante el procedimiento especial sancionador.
- 73.851. En ese contexto, manifiestan que dichos actos señalados en el párrafo precedente no configuran ningún supuesto de los artículos 3, 4 y 5 de la Ley de Seguridad Interior, por lo que no siempre los actos son considerados como amenazas a la misma.
- 73.852. En ese sentido, expresan los diputados que no se debería de confundir la manera legítima en que las personas realizan protestas o ejercen derechos de expresión, reunión, asociación, petición o participación política en los asuntos públicos, puesto que argumentan que una ley en este caso la Ley de Seguridad Interior no debe ser pretexto para coartar o inhibir libertades haciendo uso de las fuerzas federales o armadas, por tanto solicitan declarar el artículo 8 de la ley referida como inconstitucional.
- 73.853. De este concepto, establecen los diputados que el artículo 8, en relación con el artículo 4, fracciones II y IV, de la Ley de Seguridad Interior, es violatorio del primer párrafo del artículo 6, así como del 9o. de la Constitución Federal.
- 73.854. De lo referido, se aduce que la Ley de Seguridad Interior sólo establece dos tipos de manifestaciones las cuales no se consideran como una amenaza a la seguridad interior; que son, aquellas que deriven de una protesta social o las que tengan un motivo político electoral, las cuales no se consideran materia de una declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 73.855. Sin embargo, existen manifestaciones de tipo artísticas, deportivas, culturales y sociales, que no se introducen en el artículo 8 impugnado, por lo tanto, pueden ser consideradas materia de una declaratoria de protección a la seguridad interior, situación que amerita considerarse como inconstitucional y violatorio a los artículos 6o. y 9o. de la Constitución Federal.
- 73.856. Afectando con ello, los principios de legalidad, responsabilidad, respecto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales.
- 73.857. Entendiendo con ello, que las movilizaciones que no sean de protesta social o que tengan un fin distinto al político electoral pueden ser consideradas como una amenaza a la seguridad interior, misma que tendrá como consecuencia se emita la declaratoria de protección a la seguridad interior, facultando a las Fuerzas Armadas a intervenir, conllevado a una afectación grave y sin precedentes de la violación a los derechos humanos de libre manifestación de ideas y el derecho humano a la libre asociación o reunión.

- 73.858. En consecuencia y por lo antes señalado, expresan los diputados mediante dicho concepto que existe nuevamente una clara violación a los derechos fundamentales expuestos en la norma fundamental, por lo que solicitan se declare inconstitucional la norma impugnada.
- 73.859. Al respecto, se advierte que los citados conceptos de invalidez devienen claramente infundados, pues realizan una interpretación incorrecta del derecho de libertad expresión, reunión y manifestación de las ideas, así como de su alcance.
- 73.860. En el citado precepto se desprende que el derecho de libertad de expresión, en términos del cual la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley relativa.
- 73.861. Por su parte los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mismos que establecen de manera correspondiente:
- 73.862. Al respecto, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, estableció que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública.
- 73.863. A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.
- 73.864. Por su parte, esa dimensión individual se complementa por la social o colectiva, que comprende el derecho a comunicar las propias ideas y a recibir las expresiones e informaciones libremente divulgadas de los demás, contribuyéndose al fortalecimiento del debate público y del pluralismo ideológico, incluyendo el político.
- 73.865. La relevancia de la libertad de expresión es que funciona como un medio para permitir el ejercicio de otras libertades. Tal como lo ha señalado el relator especial para la Libertad de Expresión del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, "el derecho a la libertad de expresión no es un derecho más sino, en todo caso, uno de los primeros y más importantes fundamentos de toda la estructura democrática: el socavamiento de la libertad de expresión afecta directamente el nervio principal del sistema democrático".
- 73.866. Así, la peculiaridad de la libertad de expresión es que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas. Las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.
- 73.867. Estos derechos a la libertad de reunión y de asociación también sirven de cauce para el ejercicio de otros derechos humanos y son esenciales para la democracia. Mediante su ejercicio, las personas "pueden expresar sus opiniones políticas, participar en proyectos literarios y artísticos y en otras actividades culturales, económicas y sociales, participar en cultos religiosos o practicar otras creencias, formar sindicatos y afiliarse a ellos, y elegir dirigentes que representen sus intereses y respondan a sus actos".
- 73.868. En ese tenor, esta Suprema Corte ha entendido que la libertad de asociación es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positivas y negativas que implican, entre varias cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. La libertad de reunión, en cambio y aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.

- 73.869. El derecho de reunión se encuentra reconocido, entre otros, en los artículos 9o. de la Constitución Federal; 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 73.870. A partir de estas normas interrelacionadas, para esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.
- 73.871. Es decir, el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas). Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.
- 73.872. El objeto lícito se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos; el vocablo "pacíficamente" se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9o. de la Constitución Federal.
- 73.873. En este sentido una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo tácticamente actos de violencia o a través de la reunión, se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.
- 73.874. La regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.
- 73.875. Al respecto, es importante resaltar que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas).
- 73.876. Se reitera, lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio; dicho criterio ha sido específicamente desarrollado en la opinión del relator especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, en el Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012.
- 73.877. Así bien el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su observación general no. 27 (1999), señaló que: "al aprobar leyes que prevean restricciones ... los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho ... no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción".
- 73.878. Así bien, los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión.
- 73.879. Por el contrario, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, el Estado debe respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos.
- 73.880. Bajo esa óptica, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones.

- 73.881. A su vez, el Estado no debe ingerir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.
- 73.882. Lo anterior así pues ningún derecho humano es absoluto, por lo que podrán admitirse cierto tipo de restricciones al ejercicio de los derechos, mismas que deberán interpretarse restrictivamente a fin de respetar el principio pro persona. La libertad será la regla y la restricción su excepción, teniendo como premisa que deberá darse prioridad normativa a las excepciones previstas en el texto de la Constitución Federal.
- 73.883. En el caso en particular, las propias normas convencionales (artículos 21 del pacto internacional y 15 de la Convención Americana) que regulan el derecho a la reunión y asociación establecen que podrá ser restringido, pero que dichas limitaciones sólo serán válidas si están previstas por ley y son necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
- 73.884. Para efectos del presente asunto, dada la interdependencia que existe entre los derechos humanos, estas libertades y principios están íntimamente relacionados con los derechos a la libertad de expresión y reunión, máxime cuando son utilizados como manifestaciones públicas, resulta constitucional que se prevea por motivos de seguridad nacional que dicho derecho se realice de manera lícita, en términos de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.885. En consecuencia, al haberse demostrado la constitucionalidad del ordenamiento impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del decreto impugnado.
- 73.886. Los citados conceptos de invalidez devienen claramente infundados, pues parte de una incorrecta interpretación del artículo 129 y 21 de la Constitución Federal.
- 73.887. Es procedente mencionar que los promoventes se equivocan al sostener que las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas, no puedan intervenir en asuntos de seguridad considerados de índole civil, a menos que se declare un estado de excepción.
- 73.888. Como consecuencia de lo antes expuesto, se traduce que el H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, manifiesta derivado del estudio del artículo 129 constitucional, que no existe una violación a los derechos fundamentales de las personas, al facultar al Consejo Nacional de Seguridad Pública, entre los cuales se encuentra formado por el Ejército y las Fuerzas Armadas, a intervenir en asuntos de seguridad interior de "índole civil", aun y cuando el Estado se encuentre en tiempo de paz; toda vez que como se argumenta, el Estado Mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, debe coadyuvar a la protección de la seguridad pública, permitiendo a las personas gozar de las garantías que la ley suprema les reconoce.
- 73.889. Aunado a ello, es dable manifestar, tal como se advierte de los criterios jurisprudenciales antes referidos, no se usurpan facultades constitucionales, ni legales de ninguna autoridad, por lo tanto tampoco es violatorio de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, que a la letra señala.
- 73.890. Asimismo se estima, de la interpretación histórica que existe del artículo 129 constitucional, que las Fuerzas Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles en cualquier momento y no únicamente como aduce el actor, cuando se declare un estado de excepción.
- 73.891. Por lo que se concluye que es constitucional la intervención de las Fuerzas Federales y Armadas en cualquier momento, aun y cuando se trate de asuntos de índole civil y no se haya declarado un estado de excepción, siendo dable admitir que lo considerado por el actor en su escrito de demanda, deviene claramente de una incorrecta interpretación del alcance y naturaleza de dicho precepto, por lo tanto, debe declararse infundado.
- 73.892. En consecuencia, al haberse demostrado la constitucionalidad del ordenamiento impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta

- procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del decreto impugnado.
- 73.893. En este concepto como en el anterior, señalan los diputados que la Ley de Seguridad Nacional es violatoria del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que el propio artículo regula la intervención de las Fuerzas Armadas en situaciones civiles, aduciendo que sólo se les facultará para dicha intervención cuando se haya declarado un estado de excepción, mientras tanto no podrán intervenir, pues en caso de hacerlo como lo señala la ley impugnada se estaría ante una transgresión de los diversos derechos humanos.
- 73.894. De lo anterior, también se advierte otra violación al artículo 29 constitucional, al aducir que demeritan la facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación de revisar en qué caso es procedente o no la emisión del Estado de excepción, dejando ésta facultad a la Secretaría de Gobernación, autoridad que no cuenta con facultades constitucionales para decretar dicho Estado, en colaboración con los Estados y Municipios, así como las Fuerzas Armadas.
- 73.895. Por tanto, se considera transgredido el artículo 29 constitucional, al restringir los derechos humanos, toda vez que la ley impugnada establece que las Fuerzas Federales y Armadas pueden permanecer de manera permanente para la seguridad interior, y no cuando se declare un estado de excepción como lo señala la Carta Magna, violando que el Estado se encuentre en tiempos de paz, motivo por el cual solicitan la inconstitucionalidad de los capítulos segundo y tercero de la ley impugnada.
- 73.896. Al respecto, se advierte que el citado concepto de invalidez deviene claramente infundado, pues deriva de una incorrecta interpretación del objeto y función de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.897. En el precepto citado se establece la facultad del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en un lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona.
- 73.898. Al respecto se advierte que los decretos expedidos por el Ejecutivo Federal durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 73.899. En este punto, no se advierte contradicción alguna entre la facultad regulada, los preceptos constitucionales establecidos por el Texto Constitucional y los dispositivos convencionales aducidos por los promoventes.
- 73.900. Por su parte, se advierte que el hecho de que los preceptos no establezcan la necesidad de fundar y motivar cada acto; no condiciona la constitucionalidad de la disposición legal; pues en caso de que la autoridad no se sujete a dichos imperativos, el problema no radicaría en la constitucionalidad de la norma, sino en la legalidad de la actuación de dicha autoridad jurisdiccional.
- 73.901. Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido por reiteración, el criterio jurisprudencial relativo a que una ley no viola el artículo 16 constitucional por el hecho de no establecer la necesidad de fundar y motivar los actos desplegados con fundamento en ella, pues el que no contenga dicha previsión, no exime a la autoridad del cumplimiento de esos requisitos.
- 73.902. El citado criterio se encuentra plasmado en las tesis de jurisprudencia, bajo rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. NO NECESITAN REPETIRSE EN LA LEY SECUNDARIA. (ARTÍCULO 151 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN)."
- 73.903. Por otra parte, suponiendo sin conceder, se estableciera una restricción constitucionalmente establecida de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Federal; ésta

- debe considerarse como una excepción a los derechos constitucionales establecidos en la Constitución Federal, por lo que al regular un caso de excepción, encuentra sustento en los citados preceptos constitucionales; y en síntesis, no puede considerarse inconstitucional.
- 73.904. A más de lo anterior, y en relación con la restricción de estos derechos en el Texto Constitucional, así como a un examen de la convencionalidad de las citadas restricciones, es procedente remitirnos al criterio adoptado por ese Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, en la que determinó que:
- 73.905. A mayor abundamiento, es importante señalar que la Ley de Seguridad Interior no restringe, por el contrario es conforme con los derechos humanos; como libertad de expresión, manifestación de ideas, reunión y asociación, tal como se aduce del dictamen emitido por la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados, relativo al "Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior", en el cual se establece:
- 73.906. Tal como se desprende, la Comisión de Gobernación del citado órgano legislativo, estableció que las movilizaciones de protesta social o aquellas con un motivo político-electoral que se realicen pacíficamente de conformidad con la Constitución Federal, bajo ninguna circunstancia podrían ser consideradas como amenazas a la seguridad interior, en claro respeto a los derechos de libertad de expresión, reunión y manifestación.
- 73.907. Por tanto, es admisible concluir, que lo que advierten los promoventes al manifestar que la Ley de Seguridad Interior, restringe sus derechos de libre manifestación y las derivadas de ellas, es incorrecto, toda vez que dicha ley no restringe los derechos fundamentales sino por el contrario los regula a efecto de ser acordes a lo estipulado por la propia Constitución Federal.
- 73.908. En este sentido, al haberse demostrado la constitucionalidad del precepto impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad.
- 73.909. Derivado de este concepto, advierten los diputados, sobre la inconstitucionalidad del capítulo cuarto de la Ley de Seguridad Interior, establecida en los artículos 29 a 31; el cual argumentan que es violatorio de los principios de inviolabilidad de comunicaciones y debido proceso, toda vez que dichos preceptos le otorgan facultades a las Fuerzas Armadas para poder realizar tareas de inteligencia, mediante las cuales pueden hacer uso de métodos ilícitos de recolección de información.
- 73.910. De lo anterior, acontece que el artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior viola lo dispuesto por el artículo 16, párrafo doce, de la Constitución Federal, mismo que a la letra señala:
- 73.911. La violación a este precepto, se consuma al otorgarle la facultad a las fuerzas federales y armadas, de intervenir las comunicaciones privadas, al escuchar, grabar y almacenar sin el consentimiento de los interlocutores y así poder obtener información en la persecución de algún delito; sin embargo establecen que dicha facultad es arbitraria, ya que se estaría ante la presencia de una violación a la vida privada de las personas, sin omitir que dicha intervención debería ser autorizada por un Juez.
- 73.912. En conclusión establecen mediante este concepto que el capítulo antes referido es inconstitucional, toda vez que además de transgredir lo establecido por la Constitución Federal, también advierten va en contra de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual garantiza la existencia de elementos mínimos para intervenir una comunicación y en caso de existir, que se realice mediante la previa autorización de un Juez competente, con la única finalidad de privilegiar un interés social en la persecución de un delito.
- 73.913. Por tanto, bajo esa tesitura admiten que el capítulo cuarto de la Ley de Seguridad Interior debe declararse inconstitucional, ya que no establece los elementos formales mínimos para otorgarle a la Fuerza Armada, la facultad de intervenir las comunicaciones de las personas.

- 73.914. De la lectura de este concepto, manifiestan los diputados que el artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior adolece de inconstitucional en virtud de que atribuye facultades en materia de inteligencia a las Fuerzas Federales y Armadas, sin señalar en qué consisten, ni establecen de manera específica los procedimientos e instancias que deban participar en ellas, lo cual es contraria a lo establecido por el artículo 16 constitucional.
- 73.915. Dentro de las actividades de inteligencia a las que se les faculta a las Fuerzas Armadas y Federales, aducen que se encuentran la de recolección de información.
- 73.916. En el marco jurídico mexicano existen tres autoridades facultadas para solicitar la intervención de la comunicación privada: 1) el Ministerio Público, en el desarrollo de investigaciones derivadas de una noticia criminal; 2) la Policía Federal, en el desarrollo investigaciones derivadas de la identificación de posible comisión de delitos; y, 3) el Centro Nacional de Seguridad Nacional.
- 73.917. De lo anterior, exponen que el precepto impugnado es considerado inconstitucional toda vez que faculta a las Fuerzas Armadas a que realicen la intervención de comunicaciones de manera directa, sin solicitar autorización judicial, conllevando a una falta de certeza jurídica y violando los principios de idoneidad, proporcionalidad y necesidad.
- 73.918. De la misma forma, señalan que existen otras formas de inteligencia, tales como; operaciones encubiertas, uso de informantes, escuchas ambientales y cuentas simuladas, que si bien no requieren control judicial en aras de la preservación de derechos humanos, si requieren de ser reguladas en la propia ley, toda vez que en dichos conceptos existe un vacío en detrimento a la seguridad y certeza jurídica, transgrediendo así el artículo 16 de la Constitución Federal.
- 73.919. Al respecto, se advierte que los citados conceptos de invalidez devienen claramente infundados, pues deriva de una incorrecta o equívoca interpretación que los promoventes realizan tanto del artículo 16 de la Constitución Federal, como del artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior, y las actividades de inteligencia en materia de seguridad interior.
- 73.920. A mayor abundamiento, en relación a la diferencia entre los actos de privación y los actos de molestia, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 1038/1994, 1074/1994, 1150/1994, 1961/1994 y 576/95, determinó que la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado; en cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, al únicamente restringir de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.
- 73.921. De lo anterior, se desprende que para cumplir con la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, los actos de molestia deben estar fundados y motivados, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión (cumpliendo así el aspecto formal de dicha garantía), siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas, con lo que se cumple su aspecto material.
- 73.922. Ahora bien, una vez expuesto lo anterior, resulta dable referirnos al cuestionamiento de constitucionalidad que realizan los promoventes es decir, las actividades de recolección de información para la inteligencia, son violatorias de los principios de legalidad y certeza jurídica.

- 73.923. Al respecto, se hace notar que lo infundado de la alegación de los promoventes, deriva del error en la interpretación de la norma, pues estima que el hecho de que no se consigne en los preceptos tildados, la obligación de la autoridad para fundar y motivar el ejercicio de dicha facultad, establece por sí mismo, que no debe hacerlo.
- 73.924. En este sentido, conviene mencionar que todas las autoridades se encuentran sujetas al principio de vinculación positiva, según el cual, su actuar debe conducirse con fundamento en las bases legales que les otorgan facultades; así bien, el ejercicio de su función está sometido al control de las garantías de fundamentación y motivación.
- 73.925. Así pues, es viable apuntar que el hecho de que las disposiciones que les otorgan facultades, no establezcan en cada caso, la necesidad de fundar y motivar su ejercicio, no condiciona su constitucionalidad; pues en caso de que la autoridad no se sujete a dichos imperativos, el problema no radicará en la constitucionalidad de la norma, sino en la legalidad de la actuación de dicha autoridad.
- 73.926. Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido por reiteración, el criterio jurisprudencial relativo que una ley no viola el artículo 16 constitucional por el hecho de no establecer la necesidad de fundar y motivar los actos desplegados con fundamento en ella, pues el que no contenga dicha previsión, no exime a la autoridad del cumplimiento de esos requisitos.
- 73.927. En este sentido, al haberse demostrado la constitucionalidad de los artículos impugnados, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por el promovente, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundadas las presentes acciones de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional de los preceptos impugnados.
- 73.928. A más de lo anterior, se advierte que el propio precepto establece que la obtención de información de inteligencia se realizará con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal.
- 73.929. Por lo anterior, el hecho de que el precepto no establezca la necesidad de fundar y motivar la solicitud de información al particular; no quiere decir que la autoridad no se sujete a dichos imperativos, pues en todo caso el problema no radicará en la constitucionalidad de la norma, sino en la legalidad de la actuación de dicha autoridad jurisdiccional.
- 73.930. Por lo anterior, al haberse demostrado la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del artículo impugnado.
- 73.931. Derivado de este concepto, aducen los diputados que existe una violación directa al artículo 1, tercer párrafo de la Constitución Federal en relación con el 29 del mismo ordenamiento.
- 73.932. Lo anterior, toda vez que expresan que al regular el artículo 29 de la Constitución Federal el decreto de un estado de excepción, a través del cual se establece en qué momento las Fuerzas Armadas y Federales tienen la facultad de intervenir en asuntos de seguridad interior, ante ello exponen que el artículo 7 de la ley impugnada, es inconstitucional ante esta premisa, toda vez que no hace distinción entre los derechos que no se pueden menoscabar por ninguna circunstancia, por ser considerados como fundamentales, sino únicamente refiere que son derechos que deben ser protegidos y garantizados.
- 73.933. Concluyendo con ello, que es obligación del Estado, evitar prescindir de las garantías mínimas para la protección de los derechos fundamentales, cuestión que el artículo 7 de la ley impugnada omite, por lo que, mediante este concepto solicitan se declare la inconstitucionalidad de dicho precepto, además de manifestar que al mismo tiempo es violatorio de lo dispuesto por el artículo 1o., tercer párrafo de la Constitución Federal.
- 73.934. Al respecto, se advierte que el citado concepto de invalidez deviene claramente ineficaz e infundado pues no realiza un verdadero cuestionamiento de validez constitucional, al limitarse a señalar que el precepto tildado no especifica qué derechos humanos deben ser protegidos.
- 73.935. En dicho precepto normativo, se establece que los actos realizados por las autoridades con motivo de la aplicación de esta ley deberán respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías.

- 73.936. El precepto constitucional transcrito establece, en lo que interesa que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución Federal establece.
- 73.937. Así también, dicho precepto establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el país, y que su interpretación debe de ser en las mejores condiciones para las personas.
- 73.938. Por su parte, en el párrafo segundo de ese precepto, se hace referencia al sistema interpretativo de normas, siendo expreso el Constituyente en el sentido de que las normas relativas a los derechos humanos deberán ser interpretadas de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia otorgando en todo tiempo a favor de las personas la protección más amplia; lo cual el propio Constituyente quiso asegurar al establecer en el párrafo tercero, que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad, entre otros principios, con el de progresividad, que pugna por la aplicación preferente de aquel ordenamiento que mejor tutele los derechos humanos ya sea, indistintamente, un tratado internacional o la Constitución Federal, exige del operador jurídico evaluar cada caso concreto para determinar si el legislador establece medidas progresivas, esto es, acciones destinadas a reducir los ámbitos de eficacia ya alcanzados en la sociedad.
- 73.939. Conforme a este principio, el operador jurídico debe adoptar la interpretación más restringida cuando se trate de establecer límites permanentes al ejercicio de los derechos o suspensión extraordinaria de los mismos.
- 73.940. No se advierte una contravención o motivo de invalidez dentro de las manifestaciones del promovente, y mucho menos una contravención a la disposición constitucional de mérito.
- 73.941. En consecuencia, al haberse demostrado la constitucionalidad del ordenamiento impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del decreto impugnado.

### Informe de la Cámara de Diputados

Acciones de inconstitucionalidad respecto de las que se rinde informe	8/2018, 9/2018 y 11/2018.
---	---------------------------

- 73.942. En términos de la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad nacional.
- 73.943. El "Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2017, lejos de violentar el principio de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, cumple con el mismo, al satisfacer los requisitos de fundamentación y motivación relativos a los actos de carácter legislativos.
- 73.944. Tal como se advierte de la última parte, se expone el establecimiento de compromisos y obligaciones para todas las autoridades que se involucren en actividades de seguridad interior, lo que genera un mayor compromiso para devolver las cosas al estado anterior de la afectación, así como para provocar el fortalecimiento en la capacidad de las instituciones que deban encargarse posteriormente de mantener la paz y el orden público en las zonas que se hubieren visto afectadas.

- 73.945. De igual forma, en relación a la facultad del Congreso de la Unión para expedir este ordenamiento, el citado dictamen expone:
- 73.946. La calificación de qué materias se consideran trascendentales para el país y por tanto tienen carácter de reservadas como facultades del Congreso de la Unión, se encuentra contenida en el artículo 73 constitucional, dentro de esas materias se encuentran diversas facultades destinadas a la protección de la soberanía nacional como la declaración de guerra, el sostenimiento de las instituciones armadas de la Unión y la seguridad nacional por tratarse de temas fundamentales para la salvaguarda del Estado Mexicano.
- 73.947. Este último tema, fue incluido en la Constitución hasta hace relativamente poco tiempo como respuesta a los nuevos retos que el Estado debía enfrentar en materia de seguridad, siendo en el año de 2004, cuando el Constituyente permanente aprobó la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional.
- 73.948. Es importante señalar que, durante la discusión de esta modificación constitucional, los legisladores consideraron que no debía definirse qué se entendía como seguridad nacional, ya que, al tratarse de un tema de interés supremo, tenía un carácter dinámico, por lo que no debía ser definido en el ordenamiento constitucional, sino que debía trasladarse a la legislación secundaria, a fin de generar un concepto que atendiera a necesidades y realidades concretas de México.
- 73.949. El Estado está obligado a renovar, conforme a las necesidades y realidades de su sociedad, los marcos normativos existentes para garantizarle a la población las condiciones mínimas que les permitan desarrollarse a plenitud.
- 73.950. Bajo esa óptica se analizan las iniciativas objeto de este dictamen, toda vez que se observa que, a pesar de que la seguridad interior no es lo mismo que la seguridad nacional o que la seguridad pública, sí guarda ciertas similitudes con la primera, pues comparten un origen que tiene que ver con la preservación de la soberanía nacional mediante la defensa exterior e interior de la población, el territorio y el gobierno que componen al Estado Mexicano.
- 73.951. De tal forma que, aunque no se habla de las mismas ramas, sí se habla de una materia común que es la seguridad nacional, lo cual se comprueba con la clasificación que se realiza de amenazas a la seguridad interior, que son, todos aquellos supuestos contenidos en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, y cuyo elemento diferenciador es el origen de las mismas, pues en el caso a estudio, ocurre al interior del territorio nacional.
- 73.952. Por tanto se considera que el Congreso de la Unión sí puede legislar en torno a la seguridad interior, pues la misma es una rama de la seguridad nacional, que por sus características propias, debe ser legislada en un instrumento distinto a la Ley de Seguridad Nacional, pero que se nutre de los conceptos y procedimientos ya descritos en dicha ley, pues su origen es el mismo.
- 73.953. Se colige que la fracción XXXI establece con meridiana claridad que el Congreso tiene lo que se conoce en la doctrina como la "facultad implícita" que el Constituyente le otorga al Congreso para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades que la propia Constitución concede a los Poderes de la Unión.
- 73.954. Se considera que si el artículo 89, fracción VI, constitucional establece como facultad del presidente de la República el disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior de la Federación, el Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en la fracción XXX7 del artículo 73, puede expedir las leyes necesarias que hagan efectiva la atribución que la Constitución le otorga al presidente de la República.
- 73.955. La atribución del artículo 73, fracción XXXI y lo dispuesto en los artículos 89, fracción VI y 129 constitucionales, deben analizarse de manera conjunta, pues en ellos se encuentra la facultad exclusiva del presidente de la República, de comandar las Fuerzas Armadas en la defensa de la seguridad interior.
- 73.956. Es en la figura del Ejecutivo donde concurre constitucionalmente un doble carácter, el de jefe de Gobierno, en términos de lo dispuesto en los artículos 80 y 81, que establecen que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en una persona que

- debe ser electa de manera directa por los ciudadanos mexicanos, lo que le otorga el máximo grado de autoridad civil.
- 73.957. Y, por otra parte, es también Jefe de Estado, en términos de lo dispuesto en el artículo 89, fracción VI, constitucional, al depositarse en él, el mando supremo de las Fuerzas Armadas para preservar la seguridad nacional y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
- 73.958. Por lo que, si las circunstancias del país lo exigen, el presidente de la República como máxima autoridad civil y como comandante supremo, puede invocar el auxilio de las Fuerzas Armadas en términos de lo dispuesto en el referido artículo 89, fracción VI, sin que ello se contraponga a lo dispuesto en el artículo 129 constitucional.
- 73.959. Entonces basta con refrendar que es el presidente de la República, quien como máxima autoridad civil y por disposición del artículo 89, fracción VI constitucional, está facultado para preservar la seguridad interior mediante el despliegue de las Fuerzas Armadas, en protección al orden público y la paz social, entendidos como derechos fundamentales de nuestra sociedad; por todas estas consideraciones podemos afirmar que es facultad del Congreso de la Unión, legislar en materia de seguridad interior.
- 73.960. Tal como se ha advertido, si bien corresponde del Ejecutivo Federal el ejercicio y defensa en materia de seguridad nacional, es también dable afirmar que el Congreso de la Unión está facultado en términos de la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal.
- 73.961. Es claro que la seguridad interior es parte de la seguridad nacional en términos de la Constitución Federal, así como de las interpretaciones y motivos legislativos que dieron nacimiento a la Ley de Seguridad Interior.
- 73.962. En este sentido, si bien como se ha advertido anteriormente, el titular del Ejecutivo Federal, en términos del artículo 89 de la Constitución Federal, cuenta con la atribución para disponer de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior de la Federación, Congreso de la Unión cuenta con la facultad para expedir las leyes necesarias que hagan efectiva dicha atribución.
- 73.963. En consecuencia, al haberse demostrado la constitucionalidad del ordenamiento impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del decreto impugnado.
- 73.964. Se expone una incorrecta definición del principio de legalidad, aduciendo contravenciones a los preceptos 14 y 16 constitucionales derivados de diversos conceptos legales, así como de las atribuciones establecidas a favor de las autoridades.
- 73.965. Para cumplir con la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, los actos de molestia deben estar fundados y motivados, entendiéndose por ello que han de expresarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión (cumpliendo así el aspecto formal de dicha garantía), siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas, con lo que se cumple su aspecto material.
- 73.966. Ahora bien, se advierte que si bien las normas no regulan específicamente ciertos detalles en el ejercicio de las atribuciones referidas en los mismo; ello no significa que sea violatorio del artículo 14 o 16 constitucional, pues esto equivaldría a exigir en el texto legal de una norma secundaria, la precisión de detalles casuísticos y concretos del actuar administrativo, como la formulación de manuales o formatos.
- 73.967. No obstante lo anterior, aun cuando las normas no prevean estos aspectos, las autoridades deben fundar y motivar correctamente sus actos por disposición expresa del mandato constitucional de referencia que rige para todos los gobernados sin excepción; es decir, la omisión del legislador no exime a la autoridad de los requerimientos constitucionales, pues aun ante la ausencia de disposición expresa a propósito existe la obligación

- constitucional para las autoridades de proceder correctamente a ello; pues de lo contrario el acto específico será conciliatorio de la garantía en comento, pero a nivel de legalidad; en este sentido no existe la obligación para el legislador de que la ley secundaria repita esos requisitos y mucho menos que los desarrolle a detalle, ya que los mismos son cambiantes y constituyen elementos que varían de un caso a otro.
- 73.968. El legislador, por no ser omnisciente, es decir por no poder conocer de antemano todas las posibles combinaciones de circunstancias futuras, se ve precisado a emplear conceptos jurídicos indeterminados cuyas condiciones de aplicación no pueden estar previstas en todas las direcciones posibles porque la solución de un asunto concreto, depende justamente de la apreciación particular de las circunstancias que a él concurren, lo cual de ninguna manera significa que la norma se torne insegura o que se deje en manos de la autoridad administrativa la facultad de dictar libremente o incluso arbitrariamente la resolución que corresponda, pues en todos estos casos, el ejercicio de la función administrativa está sometida al control de las garantías de fundamentación y motivación que presiden el desarrollo no sólo de las facultades regladas o discrecionales, sino también de aquellas en que ha de hacerse uso del arbitrio, respetando el marco constitucional y los principios en la materia.
- 73.969. En este sentido, el hecho relativo a que no se establezcan definiciones o conceptualizaciones específicas que debe abordar la autoridad específica, no torna inconstitucional la norma impugnada, pues es la propia autoridad administrativa quien atendiendo al caso concreto y específico establecerá en el caso concreto la fundamentación referida; así es parte del ejercicio de la función administrativa de la citada autoridad, el que lleve la ejecución, en apego al control de las garantías de fundamentación y motivación, y el desarrollo y precisión de objeto y alcance del mismo.
- 73.970. Por otra parte, y respecto del argumento relativo a que la Ley de Seguridad Interior, excluye como ley supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se advierte que el mismo deviene claramente infundado, pues no sólo carece de sustento, sino que resulta ineficaz a fin de demostrar la pretendida inconstitucionalidad del ordenamiento impugnado.
- 73.971. En efecto, y tal como se ha advertido, los accionantes exponen que fue excluida como ordenamiento supletorio la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dejando para ello la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y estas últimas al no prever los derechos de los gobernados al debido proceso y a la defensa, otorgan facilidad para transgredir dichos derechos.
- 73.972. Con el objeto de demostrar la falta de sustento de la afirmación citada, es procedente mencionar que al resolver la contradicción de tesis 406/2010, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que 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.
- 73.973. En este sentido resulta congruente al marco normativo, que el artículo 10 de la Ley de Seguridad Interior, prevea supletoriamente la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional y, en su caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues tal como se advierte del citado precedente, es necesaria una serie de elementos para que la supletoriedad resulte congruente.
- 73.974. Se advierte que la supletoriedad de la Ley de Seguridad Interior con la Ley de Seguridad Nacional y, en su caso, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, obedece a la congruencia de las normas a suplir, esto es no deben contrariar, sino que sean congruentes con sus principios y con las bases que rigen específicamente la seguridad nacional.
- 73.975. Por su parte, y tal como se ha advertido el presente apartado, ello de ninguna manera significa que la norma se torne insegura o que se deje en manos de la autoridad administrativa la facultad de dictar libremente o incluso arbitrariamente la resolución que

- corresponda, o bien que se vulneren los derechos humanos de los gobernados, pues en todo caso, el ejercicio de la aplicación de la ley está sometida al control de las garantías de fundamentación y motivación, así como al desarrollo de los principios de la Ley de Seguridad Interior y al pleno respecto de los derechos humanos.
- 73.976. Por lo anterior, es de advertir que la inconstitucionalidad de una norma no puede derivar del hecho de que se prevea una supletoriedad sobre otra; pues por mandato constitucional, los actos de la autoridad están sujetos al principio de fundamentación y motivación, según los cuales los entes y autoridades deben fundar y motivar su actuar en términos del marco normativo aplicable y de conformidad con los derechos y garantías establecidos en la Constitución Federal.
- 73.977. A mayor abundamiento, y respecto a la materia de impugnación es importante destacar que las disposiciones y atribuciones de la Ley de Seguridad Interior, se encuentran sujetas a las restricciones propias del manejo de información, en el sistema jurídico mexicano; toda vez que el actuar de la autoridad se encontrara acotado por los principios de legalidad, así como por principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, en términos del artículo 3 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.978. Existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales; así bien, el acceso público (para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener) a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.
- 73.979. A mayor abundamiento, al resolver la contradicción de tesis 333/2009, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que dentro de un Estado constitucional los representantes están al servicio de los intereses de la sociedad, y no la sociedad al servicio de los gobernantes, de lo que se sigue la regla general consistente en que los poderes públicos no están autorizados para mantener secretos y reservas frente a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones estatales que están llamados a cumplir, salvo las excepciones legalmente tasadas, que operan cuando la revelación de datos sea susceptible de afectar la intimidad, la privacidad y la seguridad de las personas; todo lo cual impone reconocer que es información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de los poderes constituidos del Estado, que hayan sido obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público, considerando que es en este ámbito de actuación en el que rige la obligación de aquéllos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad, en términos del artículo 6o., fracción I, constitucional.
- 73.980. El precepto trasunto establece el derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición; con ello reconoce el derecho a la protección de datos personales, consistente en el control de cada individuo sobre el acceso y uso de la información personal en aras de preservar la vida privada de las personas.
- 73.981. Cabe referir que, el párrafo segundo del artículo 16 constitucional que consagra el derecho a la protección de datos personales, fue introducido mediante reforma publicada el primero de junio de dos mil nueve, con la finalidad de reconocer el derecho de protección de datos personales, esto es, con relación al acceso y uso que se da a su información personal, tanto por entes públicos como privados; así, las personas tienen el poder de disposición y control sobre sus datos personales. Esta protección constitucional derivó, sobre todo, por la situación que se presentaba ante el avance en los medios tecnológicos que permite la recolección, tratamiento, almacenamiento y divulgación indiscriminada de datos que, en principio, están protegidos de intromisiones ilegítimas por pertenecer al ámbito privado e íntimo de las personas.

- 73.982. Bajo esta perspectiva, si bien en el caso de personas jurídicas colectivas, en principio, no podemos hablar de "vida privada", como aquel espacio íntimo y/o interno del ser humano, ni de datos personales, en tanto éstos derivan de la persona humana (sexo, salud, preferencia sexual, entre otros), lo cierto es que, las personas morales, como tales, sí cuentan con determinados espacios, como su domicilio y sus comunicaciones, o bien, con ciertos datos económicos, comerciales o inherentes a su identidad que, de suyo, sí deben estar protegidos frente a intromisiones ilegítimas; por tanto, podemos afirmar que, los bienes que tutelan o protegen los derechos a la intimidad o privacidad y de protección de datos personales, en sentido amplio, pueden comprender, en tanto no se aleja ni se opone a esa tutela, a aquellos documentos e información de las personas jurídicas colectivas que escapan al conocimiento de terceros.
- 73.983. Ahora bien, como se ha visto toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Órganos Autónomos, Partidos Políticos, Fideicomisos y Fondos Públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.
- 73.984. Se advierte que el derecho de acceso a la información no es absoluto, sino que puede limitarse válidamente conforme a lo previsto en la Constitución Federal, lo que es acorde con lo establecido en el artículo 1o. constitucional, en el que se señala que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la 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 en ella establecidos.
- 73.985. Así, en la Constitución Federal se restringió el derecho de acceso a la información al establecerse categóricamente que la información relativa a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes, con lo que se estableció una cláusula de reserva legal por razones de interés público, seguridad nacional, vida privada y datos personales.
- 73.986. Al respecto, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que es jurídicamente adecuado que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger.
- 73.987. a) En el caso de mérito, el proteger diversa información bajo circunstancias de seguridad nacional resulta claramente constitucional y razonable; al preverse el acceso a dicha información como regla general y por excepción la posibilidad de clasificarla como reservada por razones de interés público y seguridad nacional, salvo aquella información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, cuyo acceso siempre debe permitirse; lo cual es regulado tanto constitucionalmente como por la ley de la materia.
- 73.988. Por su parte en relación al argumento relativo a que se vulneran las facultades del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues se afectan los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, se advierte que el mismo es de igual forma infundado.
- 73.989. Lo anterior, es patente pues se advierte que si bien el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales; su actuación y facultades derivan del marco constitucional y legal aplicable.

- 73.990. En efecto, esto es si bien el citado órgano constitucional, tiene una competencia específica en materia de los citados derechos, esta se encuentra de manera específica limitada a lo dispuesto por la Constitución Federal, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el demás orden jurídico aplicable.
- 73.991. Así bien, se advierte que la libertad configurativa del legislador deriva específicamente de la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad nacional, esto para expedir la Ley de Seguridad Interior, como se desprende de los citados preceptos.
- 73.992. El artículo 8 de la ley impugnada, señala lo referente a la regulación de protestas, ya que se aduce que dicho precepto permite sólo aquellas protestas con carácter político-electoral que cumplan lo señalado por la constitución, dejando a un lado todas aquellas protestas que no sean de esta índole, por lo que se transgrede lo referido por el artículo 17 de la Constitución Federal y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Concluyendo se impugne dicho precepto y se declare inconstitucional.
- 73.993. En el artículo 6o. constitucional se desprende que el derecho de libertad de expresión, en términos del cual la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley relativa.
- 73.994. Por su parte los artículos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 73.995. Al respecto, en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, estableció que la libertad de expresión es un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática y para la formación de la opinión pública.
- 73.996. A través de ella, ya sea mediante palabras o actos, las personas tienen la oportunidad de expresar sus opiniones e ideas, incluidas las políticas, desplegando su autonomía individual. En esa dimensión individual, la persona puede manifestarse libremente sin ser cuestionada sobre el contenido de sus opiniones y los medios que ha elegido para difundirlas.
- 73.997. La peculiaridad de la libertad de expresión es que una manera de ejercerla es en la vía pública a través de una reunión de un grupo de personas. Las movilizaciones sociales o reuniones de personas son una forma de expresión en donde se interrelacionan las diferentes dimensiones del derecho a expresarse, lo cual forzosamente provoca que se tenga incidencia en otros derechos humanos como la asociación o reunión pacífica.
- 73.998. Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe de llevar a cabo pacíficamente y que debe de tener un objeto lícito. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea ésta religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.
- 73.999. Es decir, el elemento subjetivo del derecho es la agrupación de personas; aunque el derecho es de carácter individual, su ejercicio es necesariamente colectivo (dos o más personas) Esta aglomeración es temporal (sin que ello signifique instantáneo, sino que puede postergarse por cierto tiempo), con un fin determinado, cualquiera que éste sea, con la modalidad de que debe ser pacífica, sin armas y cuyo objeto sea lícito.

- 73.1000. El objeto lícito se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos; el vocablo "pacíficamente" se encuentra íntimamente relacionado con el objeto lícito al que alude expresamente el artículo 9o. de la Constitución Federal.
- 73.1001. En este sentido una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo tácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.
- 73.1002. La regla general es que todo ejercicio del derecho a la reunión debe presumirse pacífico y con objeto lícito, por lo cual la consideración de que una determinada concentración humana se encuentra fuera del ámbito de protección de ese derecho deberá ser valorada por la autoridad caso por caso.
- 73.1003. Al respecto, es importante resaltar que la autoridad no puede vetar o sancionar el objetivo de una reunión ni mucho menos su mensaje. Es decir, no por el hecho de que el ejercicio de la libertad de expresión a través del derecho de reunión sea ofensivo, insultante, injurioso, violento o alusivo a actos delictivos se deberá considerar que la congregación humana ya no es pacífica ni lícita (el mensaje a veces tiene como contenido referencia a actividades ilícitas).
- 73.1004. Se reitera, lo que hace ilícita y no pacífica a una concentración de personas es la concurrencia real de actos delictivos, la existencia o la inminente amenaza de violencia o actos que inciten a la materialización real de discriminación y discurso de odio; dicho criterio ha sido específicamente desarrollado en la opinión del relator especial sobre los Derechos a la Libertad de Reunión Pacífica y de Asociación, en el Informe temático al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Documento A/HRC/20/27 de 21 de mayo de 2012.
- 73.1005. Así bien, los actos esporádicos de violencia u otros actos punibles cometidos por otros individuos no deben privar a las personas pacíficas de su derecho a la libertad de reunión.
- 73.1006. Por el contrario, de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución Federal, el Estado debe respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos.
- 73.1007. Bajo esa óptica, es al Estado a quien le corresponde la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas, incluyendo la salvaguarda de los participantes en reuniones pacíficas de los actos violentos perpetrados por otras personas o grupos con el fin de perturbar, alterar, distorsionar o dispersar tales reuniones.
- 73.1008. A su vez, el Estado no debe inferir indebidamente en el derecho a la reunión, por lo que sólo podrá imponer restricciones a las modalidades del ejercicio del mismo que sean necesarias y proporcionales al objetivo planteado, pero nunca a su contenido o mensaje.
- 73.1009. Lo anterior, pues ningún derecho humano es absoluto, por lo que podrán admitirse cierto tipo de restricciones al ejercicio de los derechos, mismas que deberán interpretarse restrictivamente a fin de respetar el principio pro persona. La libertad será la regla y la restricción su excepción, teniendo como premisa que deberá darse prioridad normativa a las excepciones previstas en el texto de la Constitución Federal.
- 73.1010. En el caso en particular, las propias normas convencionales (artículo 21 del Pacto Internacional y 15 de la Convención Americana) que regulan el derecho a la reunión y asociación establecen que podrá ser restringido, pero que dichas limitaciones sólo serán válidas si están previstas por ley y son necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, seguridad pública, orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
- 73.1011. Para efectos del presente asunto, dada la interdependencia que existe entre los derechos humanos, estas libertades y principios están íntimamente relacionados con los derechos a la libertad de expresión y reunión, máxime cuando son utilizados como manifestaciones públicas, resulta constitucional que se prevea por motivos de seguridad nacional que dicho derecho se realice de manera lícita, en términos de la Ley de Seguridad Interior.

- 73.1012. En consecuencia, al haberse demostrado la constitucionalidad del ordenamiento impugnado, así como la falta de sustento de los argumentos vertidos por los promoventes, resulta procedente que ese Alto Tribunal, considere infundada la presente acción de inconstitucionalidad, y declare la validez constitucional del decreto impugnado.
- 73.1013. Los promoventes se equivocan al sostener que las Fuerzas Federales y las Fuerzas Armadas, no puedan intervenir en asuntos de seguridad considerados de índole civil, a menos que se declare un estado de excepción.
- 73.1014. El H. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, manifiesta derivado del estudio del artículo 129 constitucional, que no existe una violación a los derechos fundamentales de las personas, al facultar al Consejo Nacional de Seguridad Pública, entre los cuales se encuentra formado por el Ejército y las Fuerzas Armadas, a intervenir en asuntos de seguridad interior de "índole civil", aun y cuando el Estado se encuentre en tiempo de paz; toda vez que como se argumenta, el Estado Mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, debe coadyuvar a la protección de la seguridad pública, permitiendo a las personas gozar de las garantías que la ley suprema les reconoce.
- 73.1015. Aunado a ello, es dable manifestar, tal como se advierte de los criterios jurisprudenciales antes referidos, no se usurpan facultades constitucionales, ni legales de ninguna autoridad, por tanto tampoco es violatorio de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional, que a la letra señala:
- 73.1016. Asimismo se estima, de la interpretación histórica que existe del artículo 129 constitucional, que las Fuerzas Armadas pueden actuar en auxilio de las autoridades civiles en cualquier momento y no únicamente como aduce el actor, cuando se declare un estado de excepción.
- 73.1017. Por lo que se concluye que es constitucional la intervención de las Fuerzas Federales y Armadas en cualquier momento, aún y cuando se trate de asuntos de índole civil y no se haya declarado un estado de excepción, siendo dable admitir que lo considerado por el actor en su escrito de demanda, deviene claramente de una incorrecta interpretación del alcance y naturaleza de dicho precepto, por tanto debe declararse infundado.
- 73.1018. En términos del citado numeral constitucional, los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a las entidades federativas contra toda invasión o violencia exterior; prestado igual protección, siempre que sean excitados por la Legislatura de la entidad federativa o por su Ejecutivo, si aquella no estuviere reunida.
- 73.1019. Esto es, se establece un supuesto de protección federal en el caso de que las entidades federativas así lo soliciten; es procedente mencionar que la materia de seguridad nacional y la seguridad interior es una materia de orden federal, en la que el Congreso de la unión cuenta con facultad y libertad configurativa para su regulación.
- 73.1020. Al respecto, es procedente mencionar que si bien cada Estado cuenta con facultades de seguridad pública, que desempeñan en el ámbito de su respectiva competencia, la Federación cuenta con atribuciones que puede desarrollar sin que ello menoscabe o sopesa las que desarrolla cada orden de gobierno.
- 73.1021. A mayor abundamiento, en términos de la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad nacional, esto para expedir la Ley de Seguridad Interior, y ello no redundará en una afectación a la salvaguarda de los Estados o a una invasión a su esfera competencial en materia de seguridad pública.
- 73.1022. En efecto el artículo el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de coordinación en materia de seguridad pública, estableciendo que dicha competencia es concurrente.
- 73.1023. Al respecto, se advierte que el órgano reformador de la Constitución Federal, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto

- de competencias, entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, denominadas "facultades concurrentes", las cuales corresponden de igual manera a los diferentes órdenes de gobierno; esto es, que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.
- 73.1024. Así pues, de la facultad conferida al Congreso de la Unión en artículo 73, constitucional, al estar referida a la distribución de competencias en materia de seguridad pública, se advierte que se regula en una ley general o ley marco.
- 73.1025. En este sentido, el objeto de una ley general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de la seguridad pública.
- 73.1026. Por su parte, al resolver la controversia constitucional 29/2000, promovida por el Poder Ejecutivo Federal en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las normas que expidan las entidades federativas, los Municipios o el Distrito Federal, deben sujetarse a las leyes generales que en dicha materia expida el Congreso de la Unión, so pena de incurrir en la invalidez de las mismas.
- 73.1027. Del texto trasunto, se advierte que las leyes locales deben sujetarse a las leyes generales, en virtud de que el Constituyente Permanente estableció que correspondería al Congreso de la Unión, a través de la expedición de las leyes necesarias para ello, sentando las bases para el desarrollo de las facultades en concurrencia, en el caso concreto materia de seguridad pública.
- 73.1028. No obstante lo anterior, es de resaltar que respecto de la seguridad nacional e interior, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en la materia, esto para expedir la Ley de Seguridad Interior, y ello no redundaría en una afectación a la salvaguarda de los Estados o a una invasión a su esfera competencial en materia de seguridad pública.
- 73.1029. Aunado a lo anterior, se advierte que la disposición de las Fuerzas Federales y Fuerzas Armadas, es un recurso excepcional, y el despliegue de este se encuentra sujeto a los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza, en términos del artículo 3 de la Ley de Seguridad Interior.
- 73.1030. Dicho precepto establece que en el ejercicio de las atribuciones de seguridad interior se observarán los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.
- 73.1031. De lo anterior, se destaca que las atribuciones de seguridad interior se observarán los principios de racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiariedad y gradualidad, así como las obligaciones relativas al uso legítimo de la fuerza.
- 73.1032. Por su parte, en relación a la afirmación relativa a que la Secretaría de Gobernación está por encima de los principios de soberanía estatal y municipal, resulta procedente mencionar que los mismos devienen infundados, pues parten de una incorrecta interpretación de ámbito competencial relativo en la materia.
- 73.1033. En efecto, al respecto conviene exponer que en términos del artículo el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer las bases de coordinación en materia de seguridad pública, estableciendo que dicha competencia es concurrente.
- 73.1034. Al respecto, como se ha mencionado el órgano reformador de la Constitución Federal, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias, entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, denominadas "facultades concurrentes", las cuales corresponden de igual manera a los diferentes órdenes de gobierno; esto

- es, que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.
- 73.1035. Del texto trasunto, se advierte que las leyes locales deben sujetarse a las leyes generales, en virtud de que el Constituyente Permanente estableció que correspondería al Congreso de la Unión, a través de la expedición de las leyes necesarias para ello, asentando las bases para el desarrollo de las facultades en concurrencia, en el caso concreto materia de seguridad pública.
- 73.1036. No obstante lo anterior, y tal como se ha desarrollado, en el caso concreto, no existe facultad, ni aun concurrente de los Estados o de los Municipios, al regularse aspectos de seguridad nacional, pues los facultad para regular la seguridad nacional deriva específicamente de la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar en materia de seguridad nacional, esto para expedir la Ley de Seguridad Interior, como se desprende de los citados preceptos que establecen de manera correspondiente:
- 73.1037. Al respecto, se advierte que los citados preceptos establecen la a facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes, así como la facultad del presidente de la República para preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva.
- 73.1038. El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos del Estado corresponde en principio a todas las personas que formen parte de la vida democrática de un país, ya sea de forma individual, a través del sufragio o el ejercicio de una función pública, o colectiva, a través de la creación de partidos políticos u organizaciones sociales, tal como ha sido establecido por el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 73.1039. Sin embargo, existen ciertos grupos que históricamente por su particular situación social, económica o política pueden verse excluidos de la participación activa en las decisiones estatales; tal es el caso de los grupos o comunidades indígenas, quienes por su especial situación, pueden encontrarse impedidos o limitados en la participación política del país.
- 73.1040. Por ello, un elemento fundamental para garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en las decisiones políticas del país que puedan afectar sus derecho, es el reconocimiento de su derecho a ser consultados, el cual se encuentra previsto en el texto del artículo 2o. constitucional, así como por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.
- 73.1041. En el mismo sentido se pronunció esa Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 32/2012 (*Caso Cherán*), donde se determinó que el Congreso del Estado de Michoacán había violado en perjuicio del Municipio de Cherán, su derecho a ser consultado.
- 73.1042. Así pues, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultadas constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales– que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen<sup>3</sup>, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado. Asimismo, representa una obligación frente al Estado en el sentido de llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.
- 73.1043. Ahora bien, lo anterior no significa que el Estado deba consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de alguna ley o decisión administrativa.

- 73.1044. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, determinó que las comunidades indígenas deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos sobre su entorno.
- 73.1045. En el mismo sentido, el ordenamiento jurídico mexicano ha reconocido tal parámetro al establecer que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, autoridad competente en materia de consulta a las comunidades indígenas, debe consultarlas cuando se promuevan proyectos que puedan impactar significativamente en sus condiciones de vida y entorno, tal como lo dispone la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en su artículo 3o., fracción VI.
- 73.1046. No obstante, las autoridades en general deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en sus condiciones de vida y su entorno, tomando en consideración los supuestos generales señalados anteriormente.
- 73.1047. Ahora bien en el presente asunto se advierte que la Ley de Seguridad Interior, no tiene impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas.
- 73.1048. Finalmente, en cuanto a los conceptos de invalidez tercero, quinto, décimo segundo y décimo tercer esgrimidos por los senadores promoventes de la acción de inconstitucionalidad 8/2018, es claro que al no exponerse consideraciones tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad de la Ley de Seguridad de Interior, sino a aspectos de índole considerativa, sin evidenciar claramente la contravención o antinomia con una disposición o precepto de orden constitucional, estos deben desestimarse.

Atendiendo a la improcedencia que se decreta de la acción de inconstitucionalidad 10/2018, no se estima necesario transcribir lo vertido en los informes rendidos al respecto por las distintas autoridades demandadas.

<sup>73</sup> A continuación se presenta la [síntesis del Pedimento formulado por la Procuraduría General de la República](#), con relación a las acciones de inconstitucionalidad 6/2018, 8/2018, 9/2018 y 11/2018 –dada la improcedencia de la acción 10/2018, no se estima pertinente resumir el pedimento relativo–. Se hace la aclaración de que los distintos párrafos se enumeran decimalmente a partir del número de esta nota de pie, para facilitar su identificación y pronta referencia:

#### **Pedimento de la Procuraduría General de la República**

Acciones de inconstitucionalidad respecto de las que se formula el pedimento:

**6/2018, 8/2018, 9/2018 y 11/2018**

- 74.1. La Procuraduría General de la República, al emitir su pedimento, señaló que del análisis de las demandas promovidas por los accionantes se desprende que, en suma, se hacen valer 45 conceptos de invalidez, los cuales, por cuestión de método, fueron relacionados y estudiados conforme a los temas siguientes:

**Tema 1. Tanto la CNDH, como los diputados, senadores y el INAI, accionantes, son coincidentes en considerar que el Congreso de la Unión no tiene facultades para legislar en materia de seguridad interior, argumento que hacen valer en diversos conceptos de invalidez, como se expone a continuación:**

- 74.2. Es infundado el concepto de invalidez, en virtud de que, como ya se dijo en el parámetro de regularidad constitucional, el Congreso de la Unión sí tiene facultad para legislar en materia de seguridad interior, la cual explícitamente deriva de una interpretación sistemática de los artículos 73, fracción XXIX-M, 89, fracción VI, y 119, párrafo primero, de la CPEUM; por tanto, al emitir la LSI, no se excedió del marco de sus facultades, toda vez que actuó bajo el amparo de normas legales que atribuyen a su favor la facultad de desplegar la conducta en cuestión.

- 74.3. En este contexto, el Congreso de la Unión observó el principio de competencia constitucional previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la CPEUM, ya que emitió el acto legislativo teniendo competencia para hacerlo. Lo anterior, ya que el artículo 89, fracción VI, señala que es facultad y obligación del presidente de la República preservar la seguridad nacional, entendiéndola como seguridad interior y defensa exterior. También se establece en el artículo 73, fracción XXIX-M, la facultad del Congreso para legislar sobre la materia de seguridad nacional, y, concretamente, en el primer párrafo del artículo 119 se establece que es obligación de los tres Poderes de la Unión proteger a los Estados contra toda sublevación o trastorno interior –entendiendo que una de las acciones que el Congreso puede llevar a cabo al respecto, es legislar, como lo hizo al emitir la LSI–.
- 74.4. En este sentido, se concluye que el Congreso de la Unión tiene facultades expresas para legislar en materia de seguridad interior, derivada de una interpretación sistemática de los artículos 73, fracciones XXIX-M, 89, fracción VI, y 119, párrafo primero, de la CPEUM.
- 74.5. Así entonces, la LSI es un acto legislativo que está debidamente fundamentado, por tanto, no se vulnera el principio de competencia constitucional y de legalidad consagrado en el artículo 16, párrafo primero, de la CPEUM.
- 74.6. Es infundado el argumento que hace valer la Cámara de Senadores en el que manifiesta que los numerales 1 y 2 de la LSI extraen el concepto de seguridad interior del de seguridad nacional a fin de otorgarle competencia al Congreso de la Unión.
- 74.7. En el caso concreto, resulta infundada la supuesta extracción aducida por la promovente respecto del concepto de seguridad interior, puesto que esa modalidad es solamente una vertiente de la nacional, que no fue implementada por el legislador ordinario, sino que está establecida desde la CPEUM, como ya se ha advertido.
- 74.8. Por otro lado, respecto del argumento que hace valer la misma Cámara de Senadores en el sentido de que la seguridad interior debe comprenderse dentro de los principios que la propia Constitución Federal establece en sus artículos 29, 76, fracciones V y VI, y 119, en relación con el artículo 89, fracción VI (suspensión de garantías, intervención federal desaparición de poderes y resolución de cuestiones políticas entre entidades federativas), tal afirmación resulta infundada, toda vez que el objeto de la LSI es regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios en dicha materia, lo que no se relaciona con la suspensión de garantías, procedimientos en materia de desaparición de poderes y resolución de cuestiones políticas entre entidades federativas.
- 74.9. En relación con la aseveración de la Cámara de Senadores de que la seguridad interior no tiene vínculo directo con la investigación y persecución de los delitos, ni aún respecto a los del crimen organizado, pues ello, de acuerdo al artículo 21 de la Constitución Federal está reservado al Ministerio Público y la policía que tiene relación directa con el concepto de seguridad pública, se estima que resulta errónea, ya que, de la lectura integral de la norma que se impugna, no se advierte que las Fuerzas Armadas u otra autoridad encargada de aplicarla se arroguen facultades exclusivas de la autoridad ministerial.
- 74.10. Ahora bien, en cuanto al argumento b), esgrimido por la Cámara de Diputados, en el que alega violaciones al principio de división de poderes previsto en el artículo 49 de la CPEUM, se estima que no existe una vulneración a dicho precepto constitucional, ya que el Congreso de la Unión, al emitir la LSI, no se apartó del contenido del artículo 49 de la CPEUM, pues, para que un órgano ejerza ciertas funciones, es necesario que expresamente así lo disponga la CPEUM o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia CPEUM, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.

- 74.11. Se estima que el Congreso de la Unión, al emitir el acto legislativo, no vulnera el principio de división de poderes, ya que, en el caso concreto, la LSI está cumpliendo con lo establecido en los artículos 73, fracción XXIX-M, 89, fracción VI, y 119, párrafo primero, de la CPEUM a efectos de preservar la seguridad interior como una vertiente de la seguridad nacional, lo cual funcionará como complemento de las facultades que al respecto ejerza el Poder Ejecutivo, sin que se trate de una invasión de esferas competenciales entre sí.
- 74.12. En cuanto al concepto de invalidez señalado en el inciso c), que hace valer el INAI, en el que señala que los artículos 9 y 31 de la LSI son violatorios del orden constitucional y convencional, habida cuenta de que erróneamente equipara los conceptos de seguridad interior con seguridad nacional, al no tener fundamento el legislador ordinario de regular la materia, y, por tanto, no puede categorizar la información que se genere con motivo de la aplicación de la presente LSI como de seguridad nacional para reservarla, es infundado.
- 74.13. Lo anterior, en virtud de que, acorde con el parámetro de regularidad constitucional antes expuesto, y coincidiendo con los argumentos vertidos por el consejero jurídico del Ejecutivo Federal para sustentar la validez constitucional de la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre seguridad interior, no le asiste la razón al INAI respecto de la inconstitucionalidad de los artículos referidos, que regulan, por un lado, que la información que se genere con motivo de la aplicación de la LSI será considerada de seguridad nacional y, por el otro, que en materia de seguridad interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la referida ley.
- 74.14. En cuanto al concepto de invalidez señalado en el inciso d), que hace valer la CNDH, en el que refiere que el Congreso de la Unión no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar en materia de seguridad interior. Lo anterior, ya que, de una interpretación teleológica del artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional, se desprende que la seguridad interior se encontraba en el Texto Constitucional original, por lo que resulta insostenible afirmar que "la seguridad interior es una rama de la seguridad nacional", puesto que la seguridad nacional es una materia de reciente creación, se señala lo siguiente:
- 74.15. Resulta infundado el concepto de violación esgrimido por el accionante en virtud de que, de un análisis teleológico de los artículos 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI, de la CPEUM, el concepto de seguridad interior se encontraba desde el Texto Constitucional original, por lo que resulta insostenible que la seguridad interior es una rama de la seguridad nacional.
- 74.16. En relación con el concepto de invalidez señalado en el inciso e), que hace valer la CNDH, en el que refiere que el artículo 89, fracción VI, constituye una facultad ejecutiva genérica del presidente de la República como instrumento para salvaguardar la seguridad interior y no puede ser ejercida en forma plena a través de la emisión de una ley como la que se impugna, es de señalar que resulta infundado, ya que el accionante parte de la premisa errónea de que las facultades genéricas del presidente de la República no pueden ser reguladas a través de una ley, por ejemplo, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, que derivan de una facultad genérica del Ejecutivo Federal para disponer de la totalidad de la Fuerza Armada.
- 74.17. Por lo que respecta al concepto de invalidez señalado en el inciso f), que hacen valer la CNDH, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, en el que refieren que la LSI establece las bases de coordinación entre los tres niveles de gobierno, a efecto de identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior y que, sin embargo, esta coordinación es propia de una ley de carácter general cuya emisión requiere de una habilitación expresa al Congreso de la Unión en el Texto Constitucional, se señala lo siguiente:

- 74.18. Resultan infundados los argumentos esgrimidos, ya que, como quedó señalado en el parámetro de regularidad constitucional, el Congreso de la Unión cuenta con facultad exclusiva para regular la materia de seguridad nacional y, por tanto, para expedir la LSI por tanto, la norma impugnada no distribuye competencias –sino que establece mecanismos de coordinación– entre los tres niveles de gobierno, dada su propia naturaleza, la cual es distinta a una ley de carácter general en donde sí se distribuyen atribuciones para cada nivel de gobierno –incluso para legislar.

**Tema 2. La CNDH, los diputados y los senadores consideran que los artículos 2o., 3o., 4o., fracciones I, II, III, IV y X, 5o., 6o., 7o., 10, 11, 15, 16, 17, 18, 20 21, 26, 27, 30, tercero, cuarto y quinto, transitorios de la LSI, vulneran diversos derechos y principios constitucionales.**

- 74.19. No se violan los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que las normas impugnadas si contienen un mecanismo de control de las autoridades encargadas de aplicar la LSI.
- 74.20. En efecto, si bien el Ejecutivo Federal tiene la facultad de preservar la seguridad nacional, también lo es que, por disposición del artículo 89, fracción VI, de la CPEUM, está autoridad ejercerá dicha atribución en los términos de la ley respectiva, lo que invariablemente implica la intervención del Congreso de la Unión, quien es el órgano legislativo encargado de expedir todas aquellas leyes necesarias para hacer efectivas las facultades que la Norma Suprema otorga a los Poderes de la Unión.
- 74.21. En esta tesitura, cabe mencionar que en términos de la fracción XXIX-N del artículo 73 de la CPEUM, el Congreso de la Unión tiene la facultad exclusiva para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.
- 74.22. Por tanto, resulta inconcuso que la facultad del Ejecutivo Federal de preservar la seguridad nacional, encuentra el primer control a la actuación de las autoridades que participan en la aplicación de la LSI en el ordenamiento legal de referencia.
- 74.23. Ahora bien, el artículo 5 de la LSI establece, que le corresponde al Ejecutivo Federal aplicar dicha ley, con la participación de diversas dependencias de la administración pública federal, (Consejo Nacional de Seguridad) y de las fuerzas federales y armadas, siempre en coordinación con las entidades federativas y Municipios. Además, se le impone la obligación, al PEF, de notificar la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior, tanto a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional del Congreso de la Unión y a la CNDH, publicarse en el DOF y en los Periódicos Oficiales de los Estados donde se realicen las tareas de seguridad interior.

**Tema 3. En las demandas de la CNDH, y de los diputados y senadores del CU, hacen valer conceptos de invalidez, referentes a las amenazas a la seguridad interior y los derechos humanos de reunión, expresión y asociación.**

- 74.24. De los argumentos alegados por los accionantes en sus respectivas demandas, consideran que el artículo 8o. en relación con las fracciones II y IV del artículo 4 de la LSI transgreden, en esencia, lo dispuesto en los preceptos 6o. y 9o. de la CPEUM, toda vez que, de una interpretación a contrario sensu, permite considerar a las movilizaciones de protesta social y a las que tengan un motivo político-electoral que no se realicen de conformidad con la Constitución, como amenazas a la seguridad interior; y por otra parte, el artículo en mención sólo contempla dos tipos de movilización –protesta social y las que tengan un motivo político-electoral– que no serán considerados como amenazas a la seguridad interior, ni podrán ser materia de una declaratoria de protección a la seguridad interior.

- 74.25. Contrario a lo manifestado por los accionantes, el dispositivo cuestionado buscó enfatizar el impedimento de que, tratándose de cualquier tipo de movilizaciones, se lleven a cabo acciones en materia de seguridad interior, por lo que de ninguna manera se señala alguna restricción a los derechos fundamentales que no exista ya en el marco normativo nacional e internacional como lo son: la perturbación del orden público, la moral, los derechos de terceros, la comisión de delitos, el objeto lícito de la reunión o asociación, etcétera.
- 74.26. En ese sentido, si las protestas sociales o político-electorales se realizan de acuerdo con lo previsto en la CPEUM, en consecuencia no serán consideradas amenazas a la seguridad interior ni serán materia de declaración de protección a la seguridad interior.
- 74.27. Por otra parte, cabe señalar que la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior no se emite por el simple hecho de que una manifestación sea contraria a la CPEUM, sino que debe presentarse una amenaza a la seguridad interior, esto es, algún disturbio o trastorno que supere las capacidades de las autoridades estatales para hacer frente a los mismos.
- 74.28. En ese sentido, la declaratoria de referencia no se activa inmediatamente para restringir los derechos humanos de los manifestantes o personas reunidas pacíficamente con un fin lícito, sino sólo en aquellos casos en los que, como se mencionó, se perturbe el orden público y se cometan delitos que las autoridades estatales y municipales no puedan contener.

**Tema 4. El tema denominado derecho de acceso a la información, coincide en las demandas de la CNDH, INAI, diputados y senadores.**

- 74.29. Tenemos que las normas impugnadas no resultan contrarias a la CPEUM, en razón de que el derecho a la información no es un derecho absoluto, que si bien rige el principio de máxima publicidad, también lo es, que adquiere excepciones tendentes a proteger otros valores de igual jerarquía:
- 74.30. En sentido, se estima que la LSI constituye uno de los límites al derecho de acceso a la información pública gubernamental, toda vez que tiene como fin mantener la estabilidad, permanencia e integridad del Estado Mexicano.
- 74.31. Ahora bien, los límites establecidos a los derechos humanos como en el caso el derecho de acceso a la información pública gubernamental, no se pueden establecer de manera arbitraria, pues ello constituiría una violación al derecho que se limita en perjuicio de los gobernados.
- 74.32. En este sentido, cuando las normas impugnadas señalan que la información será considerada como de seguridad nacional, debemos entender que como ya se desarrolló –Tema 1–, las labores de seguridad interna se encuentra inmersas en las de seguridad nacional, de ahí que la información sea considerada como reservada, en términos del artículo 51 de la LSI.
- 74.33. Por lo que hace a que las normas impugnadas autorizan a las Fuerzas Armadas a desarrollar actividades de inteligencia en materia de seguridad interior, es importe tomar en cuenta que esas actividades las deberán realizar mediante el uso de los métodos lícitos de recolección de información y se realizarán con pleno respeto a los derechos humanos reconocidos por la CPEUM –artículos 29 a 31 de la LSI–, siempre en términos de la misma LSI, así como la Ley de Seguridad Nacional, y observando en todo momento las leyes de la materia como lo son la LFT y LGT.
- 74.34. Respecto a que no se señala la duración de la reserva de la información, se estima que en el caso se debe observar lo que el artículo 101 de la LGT, dispone en el sentido de que la información clasificada como reservada, en términos del artículo 113 de la misma ley

- podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de 5 años y que dicho periodo de reserva se podrá ampliar, de manera excepcional, hasta por 5 años adicionales, siempre que subsistan las causas que dieron origen a su clasificación, es inconcuso que deviene infundado lo alegado por la accionante.
- 74.35. Adicionalmente, vale la pena tomar en cuenta lo señalado por el Ejecutivo Federal en el sentido de que no existe impedimento para que, cuando así proceda, el INAI considere no reservada la información que estime pone en riesgo o no la seguridad nacional –previo el trámite del recurso de revisión.
- 74.36. Se estima, como lo señala el Ejecutivo Federal, que la clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional, corresponde al Consejo de Seguridad Nacional, en los términos de lo establecido en el artículo 13, fracción IX de la ley de la materia el que determinará tal circunstancia y no al legislador federal ordinario.
- 74.37. Por último, le asiste la razón al Ejecutivo Federal cuando señala que de la lectura de la LSI, no se advierte de su articulado que el Congreso de la Unión hubiese llevado a cabo un proceso de clasificación y/o descalificación de la materia que se genere con motivo de la aplicación propia de dicho ordenamiento.

#### **Tema 5. Derecho a la protección de datos.**

- 74.38. El artículo 6o., fracción I de la CPEUM establece que la información que manejan, entre otros, órganos autónomos, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.
- 74.39. De lo transcrito se desprende de manera categórica que toda autoridad, aun cuando sea un organismo autónomo, se encuentra obligada a transparentar la información que tenga en su posesión, en términos de las leyes de la materia.
- 74.40. Por su parte, la fracción II del artículo 6o. constitucional refiere que la información relativa a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- 74.41. El párrafo segundo del artículo 16 de la CPEUM prevé el derecho a la protección de datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, entre otras.
- 74.42. Ahora bien, el artículo 31 de la LSI, impugnado establece una obligación a las autoridades federales y los órganos autónomos de proporcionar la información que les requieran las autoridades encargadas de operar las actividades de seguridad interior, con respecto a lo previsto en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (Ley de Protección de Datos).
- 74.43. Se estima que la imposición contenida en el artículo impugnado corresponde a la excepción prevista en los artículos 6o. y 16 CPEUM, antes señalados, esto es, que el derecho a la protección de los datos personales, encuentra sus límites por razones de seguridad nacional.
- 74.44. En efecto la propia Ley de Protección de Datos en su artículo 6, segundo párrafo, prevé que el derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia.

#### **Tema 6. Consulta previa a las comunidades indígenas.**

- 74.45. Para que una norma general se invalide en virtud de la falta de consulta a las comunidades indígenas, es necesario que la norma objeto de control constitucional genere una

afectación a dichas comunidades, o bien esté dirigida a regular cuestiones que les atañen.

- 74.46. Para el caso, y como ya se expuso, es necesario traer a cuenta que la LSI tiene como objetivo regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la materia, es decir, pretende plasmar y garantizar las condiciones generales y esenciales que permitan llevar a cabo la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar la seguridad interior.

### **Tema 7. Principios de debido proceso y derecho de contar con un recurso efectivo.**

- 74.47. Contrario a lo que señalan los accionantes, en el sentido de que la disposición normativa cuestionada prevea el régimen de supletoriedad en nada se contraponen a los principios de debido proceso y tampoco impide a los gobernados contar con un recurso efectivo de defensa.
- 74.48. Lo anterior, pues la propia naturaleza jurídica de la LSI responde a la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en la citada materia, por tanto, su objeto es proteger el orden interno de la Nación ante los riesgos y amenazas contra: i) la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones; ii) el desarrollo nacional –a través del mantenimiento del orden constitucional–; iii) el Estado de derecho, y iv) la gobernabilidad democrática, siempre bajo la protección y el respeto de los derechos humanos, tal y como lo prevé el artículo 2 de la citada norma.
- 74.49. En este sentido, la LSI es una norma de instrumentación y coordinación entre los diversos órganos y órdenes para salvaguardar la debida seguridad del Estado, de ahí que por su naturaleza sea acorde a las disposiciones contenidas en la Ley de Seguridad Nacional y en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cual justifica el régimen de supletoriedad que contempla el artículo impugnado.
- 74.50. Debe destacarse que acorde a sus propias características, la multicitada LSI, no es la norma que deba integrar de manera formal aspectos inherentes a las garantías individuales, como lo es, el debido proceso, pues tales cuestiones son de naturaleza diversa, de ahí que el precepto impugnado en nada implica el desconocimiento de los derechos procesales.

### **Tema 8. El artículo 2 de la LSI es inconstitucional al vulnerar el principio de intervención Federal previsto en el artículo 119 de la CPEUM.**

- 74.51. Los conceptos de invalidez hechos valer por los diputados y los senadores, en esencia, a que los numerales que integran el capítulo segundo de la LSI, denominado: "De los supuestos y procedimientos para emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior", integrada por los artículos 11 a 16, son inconstitucionales, puesto que conceden al PEF poderes ilimitados en materia de seguridad interior, sin tener un contrapeso.
- 74.52. Se estima infundado el anterior argumento puesto que, contrariamente a lo manifestado por las Cámaras de Senadores y de Diputados integrantes del CU, los numerales cuya invalidez se solicita no otorgan ningún poder ilimitado al PEF respecto de la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior y su proroga.
- 74.53. En efecto, el numeral referido en el párrafo que antecede, si bien establece que el presidente de la República podrá ordenar, por sí o a petición de las Legislaturas de las entidades federativas o de su Ejecutivo, la intervención de la Federación a efecto de realizar e implementar acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa o

- zona geográfica del país –declaratoria de protección a la seguridad interior–, cierto es también que establece dos requisitos *sirte qua non*, consistentes en que, previo a emitir la indicada declaratoria, se actualicen las siguientes amenazas de seguridad nacional:
- 74.54. i) El desbordamiento de las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atender dichas amenazas de seguridad nacional; y,
- 74.55. ii) Que se originen –las amenazas de seguridad nacional– por falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y Municipios en la preservación de la seguridad nacional.
- 74.56. En tal virtud y, contrariamente a lo alegado por las Cámaras de Senadores y Diputados, en el caso a estudio, no se otorgan poderes ilimitados al PEF para emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior pues, como ya se dijo, existen condiciones de afectación a la seguridad interior que se deben de reunir previamente a la emisión de dicha declaratoria.
- 74.57. De igual forma, la propia ley, en el artículo 12 establece un elemento que corrobora que la declaratoria y su prorrogación de condiciones y vigencia no constituye un poder ilimitado del PEF, consistente en la consideración del Consejo de Seguridad Nacional, misma que deberá notificarse, por conducto de la Secretaría de Gobernación a la Comisión Bicameral de Seguridad.
- 74.58. Nacional y a la CNDH y, además, publicarse en el DOF y en los Periódicos o Gacetas Oficiales de las entidades federativas afectadas.

**Tema 9. Los artículos 32, 33, y 34 de LSI reducen el control del poder que determina la ley a obligaciones mínimas.**

- 74.59. La LSI en sus artículos 1, 21, 22, 23, 24 y 31 establece un mecanismo coordinado y de colaboración entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, con la colaboración de la CNDH y del Poder Legislativo. Verbigracia, el artículo 1 de la ley impugnada dispone que tiene por "... objeto regular la función del Estado para preservar la seguridad interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios ...", en materia de seguridad interior.
- 74.60. Respecto a la carencia de controles al Ejecutivo Federal, éstos se encuentran previstos en la propia LSI, específicamente en el capítulo segundo.
- 74.61. En este orden de ideas, el artículo 11 de la LSI, establece las bases del procedimiento para la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior, de donde se desprende que se trata de un procedimiento escalonado o de excepción, donde el último peldaño lo ocupa la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior.
- 74.62. En este sentido, la intervención de la Federación en la realización e implementación de acciones de seguridad interior en el territorio de una entidad federativa, requiere, en primer lugar de una petición de declaratoria de protección, por parte de la entidad donde se presente la amenaza a la seguridad. Posteriormente, y previo a la emisión de la declaratoria solicitada, resulta necesario que se actualice la amenaza correspondiente, y se presenten los siguientes supuestos:
- 74.63. i) Se comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla; o,
- 74.64. ii) Se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y Municipios en la preservación de la seguridad nacional, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional.
- 74.65. Conforme a lo anterior, la participación del Ejecutivo Federal, en materia de seguridad interior se encuentra sujeto a una serie de controles, contrario a lo aducido por parte de los senadores accionantes.

<sup>74.66.</sup> Por su parte, artículo 12, continúa regulando la actividad del presidente de la República en materia de seguridad interior, por ejemplo, previo a la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior, se deben considerar los planteamientos del Consejo de Seguridad Nacional, y una vez emitida, en su caso, la declaratoria de referencia deberá notificarse a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional, que encuentra su fundamento en la Ley de Seguridad Nacional, la cual establece las bases de integración y acciones coordinadas entre las autoridades encargadas de preservar la seguridad nacional. Misma que se encuentra integrada por 3 senadores y 3 diputados, con las atribuciones conferidas en el artículo 57 de la Ley de Seguridad Nacional.

**Tema 10. Tensiones entre los principios materiales del modelo constitucional de la democracia en México y la política de seguridad diseñada por la LSI.**

<sup>74.67.</sup> Los senadores accionantes, argumentan en su 13o. concepto de invalidez, que las cortes constitucionales (sic), tiene la facultad y obligación de verificar la constitucionalidad y convencionalidad de actos concretos de gobierno, pero también, sujetar a dicho examen a las políticas públicas, para sustentar lo anterior, se apoyan en las sentencias C-150/2015 y C-674/2008 de la Corte Constitucional Colombiana. Agrega que el problema radica en determinar si la política pública establecida en la LSI, resulta compatible con el modelo de democracia y con el diseño constitucional en su conjunto o por el contrario choca (sic) con ella (constitución), en cuyo caso habría que declararla inconstitucional.

<sup>74.68.</sup> De la lectura integral del concepto de invalidez en comento, éste no expresa con claridad la contravención de la norma combatida con cualquier precepto de la Constitución Federal, motivo por el que deberá desestimarse.

**Tema 11. Violación directa al artículo 129 de la CPEUM.**

<sup>74.69.</sup> La Cámara de Diputados del CU manifiesta, en su 12o. concepto de invalidez, que la LSI vulnera el primer párrafo del artículo 129 de la CPEUM, puesto que autoriza a las Fuerzas Armadas a actuar en cuestiones que le compete a las autoridades policiales –civiles– cuando la propia constitución refiere que los militares únicamente pueden ejercer funciones que tengan exacta conexión con la disciplina militar y, no se justifica su actuación en materia de seguridad si no existe un estado de excepción o un riesgo inminente para el Estado Mexicano y sus instituciones.

<sup>74.70.</sup> Se estima que el concepto de invalidez es infundado, en virtud de que, contrario a lo afirmado por la Cámara de Diputados del CU, las Fuerzas Armadas sí pueden intervenir en materia de seguridad interior, como quedó establecido en el numeral 3.1. y subsecuentes.

<sup>74.71.</sup> El Pleno de la SCJN indicó que, constitucionalmente, en el artículo 119, primer párrafo, de la CPEUM, se encuentra previsto el auxilio que pueden brindar las Fuerzas Armadas a las autoridades estatales.

<sup>74.72.</sup> Por último, ese Máximo Tribunal también determinó que las funciones que tienen exacta conexión con la disciplina militar a que se refiere el artículo 129 constitucional, van más allá de las labores internas de la vida militar, toda vez que éstas facultades y funciones se encuentran establecidas en la CPEUM y las leyes emanadas de ésta, ordenamientos que asignan al Ejército, Armada y Fuerza Aérea, entre las que se encuentra auxiliar a las autoridades civiles en labores relacionadas directa o indirectamente con la seguridad pública, con las limitaciones estrictas que establece nuestro régimen jurídico.

<sup>74.73.</sup> Como se aprecia de todo lo anterior, esa SCJN determinó que no sólo es constitucional la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio o apoyo de las autoridades civiles, sino necesaria para salvaguardar el orden jurídico emanado de la propia Ley Fundamental.

- 74.74. En tal virtud, se insiste, que la LSI, no vulnera el artículo 129 de la CPEUM, de ahí que resulte infundado el concepto de invalidez que nos ocupa.

### **Tema 12. Violación de los artículos 27 y 29 de la CPEUM.**

- 74.75. Los artículos 11 a 28 de la LSI, al trasladar una figura constitucional –suspensión o restricción de derechos humanos– transgreden los artículos 29 de la CPEUM y 27 de la CADH; por otra parte, también aducen que se vulnera la facultad con la que cuenta la SCJN para revisar en qué supuestos sí es procedente o no la emisión del Estado de excepción, cediéndola a la Secretaría de Gobernación en colaboración con los Estados y Municipios, así como a las Fuerzas Armadas.
- 74.76. Los artículos impugnados regulan lo referente a los supuestos normativos en que se podrá emitir la declaratoria de protección a la seguridad interior y el procedimiento para tal efecto, así como la intervención que tendrán las autoridades federales respecto de la misma.
- 74.77. Ahora bien, del contenido de los preceptos 29 de la CPEUM y 27 de la CADH se desprende, esencialmente, que se refieren a la "suspensión de garantías" que podrá llevar a cabo el titular del Ejecutivo Federal en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro motivo que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.
- 74.78. De lo anterior se advierte que estamos en presencia de diferentes figuras jurídicas, ya que mientras en la LSI se reglamenta lo relacionado con la declaratoria de protección a la seguridad interior; tanto en la CPEUM como en la CADEL, se prevén los supuestos en los que procede la suspensión de garantías; por ende resulta evidente que no se actualizan los supuestos vertidos por los diputados accionantes.
- 74.79. Preciado lo anterior, se arriba a la convicción de que no existe una traslación de la figura constitucional, como de forma errónea lo argumenta la parte actora, ya que la LSI no establece la suspensión de garantías con la emisión de una declaratoria de protección a la seguridad interior.
- 74.80. Luego entonces si con la emisión de la declaratoria de protección a la seguridad interior no se restringe o suspende el ejercicio de los derechos reconocidos en la CPEUM, resulta innegable que no se vulnera la facultad de revisión que le compete a la SCJN respecto al estudio de los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión de garantías, en términos del artículo 29 constitucional, ni que dicha facultad se sustituya a favor del PEF por conducto de la Secretaría de Gobernación.

### **Tema 13. Inviolabilidad a las comunicaciones y al debido proceso.**

- 74.81. Los artículos 29 a 31 de la LSI vulneran el derecho de inviolabilidad de comunicaciones contenido en el artículo 16, párrafo décimo segundo, de la CPEUM, ya que no se establecen los elementos mínimos para la intervención de comunicaciones, esto es, las Fuerzas Armadas actuaran unilateralmente, sin previa autorización del órgano jurisdiccional, y respecto de cualquier delito.
- 74.82. Se estima infundado el concepto de invalidez esgrimido por la accionante, pues las normas cuestionadas regulan la materia relativa a la inteligencia de la seguridad interior, para lo cual, se reconoce a las Fuerzas Armadas la atribución para hacer uso de cualquier método lícito de recolección de información dentro de su tarea de actividades de inteligencia, aspecto que no implica la autorización para que ese cuerpo armado en el desarrollo de tal facultad actúe de manera unilateral, esto es, sin autorización judicial.
- 74.83. Lo anterior, ya que el propio artículo 30 de la LSI dispone expresamente que las tareas de inteligencia se realizaran utilizando métodos lícitos y que toda obtención de información se llevará a cabo con pleno respeto a los derechos humanos, por tanto, es claro que tales actividades deben registrarse por lo dispuesto en la Constitución Federal.

74.84. De esta manera, la intervención de comunicaciones, se ajustará a lo previsto en el artículo 16, párrafo décimo tercero, de la CPEUM.

**Tema 14. El artículo 7 de la LSI, vulnera el artículo 1o., párrafo tercero, de la CPEUM, al no hacer una distinción sobre cuáles son los derechos que no se pueden menoscabar bajo ninguna circunstancia por ser considerados como fundamentales –en relación con el núcleo duro que prevé el artículo 29 de la CPEUM–.**

74.85. Del análisis del artículo 7 de la LSI, se advierte que dicha disposición si bien no hace, como lo afirma la accionante, una distinción sobre cuáles son los derechos que no se pueden menoscabar bajo ninguna circunstancia, no es menos verdad que la norma objeto de control señala de manera expresa que los actos realizados por las autoridades –todas aquellas que intervengan como operadores– con motivo de la aplicación de la ley combatida, deberán respetar, proteger y garantizar en todo momento y sin excepción, los derechos humanos y sus garantías, de conformidad con lo dispuesto por la CPEUM, los tratados internacionales y los protocolos emitidos por las autoridades correspondientes.

74.86. Atento a lo anterior, resulta incuestionable que la norma objeto de control constitucional, se encuentra debidamente ajustada al marco constitucional contenido en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

**Tema 15. Actividades de inteligencia.**

74.87. En materia de seguridad interior se establece en el artículo 30 de la LSI, la forma en que se puede obtener información para las labores de inteligencia, en el que se señala que las autoridades podrán hacer uso de cualquier método que resulte lícito y que no vulnere los derechos humanos reconocidos en la CPEUM.

74.88. Así, al establecerse como una condición específica para la obtención de información en las labores de inteligencia, –el pleno respeto a los derechos humanos–, se instituye como un límite que deberán acatar todas las autoridades involucradas en la obtención de información en materia de seguridad interior, en su ámbito competencial y, de conformidad con el marco legal aplicable, en el que se deberá atender a los principios legales del caso concreto, por lo que no resulta una afectación al marco constitucional.

74.89. Ahora bien, si el artículo 30 de la LSI no regula específicamente el ejercicio de las atribuciones referidas en dicho precepto, esto no significa que viole el artículo 16 constitucional, ya que equivaldría a exigir, que en el texto legal de una norma secundaria, se precisaran detalles casuísticos y concretos.

74.90. El término "cualquier método lícito de recolección de información", se encuentra sujeto a las restricciones propias del manejo de información, acotándose la actuación de la autoridad a los principios de legalidad, racionalidad, oportunidad, proporcionalidad, temporalidad, subsidiaridad y gradualidad.

**Tema 16. Invasión injustificada a las facultades del Ejecutivo Federal.**

74.91. Los artículos 20, fracciones I y II, 21, *in fine* y 22, *in fine*, de la LSI son contrarios a lo dispuesto en los artículos 80, 89, fracción VI, y 90 de la CPEUM, toda vez que condicionan al Ejecutivo Federal a que designe a un comandante de las Fuerzas Armadas para dirigir los grupos interinstitucionales que se integren en términos del artículo 21 de la ley impugnada.

74.92. Para dar cumplimiento al imperativo constitucional previsto en los artículos constitucionales que se comentan, el Congreso de la Unión tiene el deber de emitir las leyes que regulen: i) la atribución del presidente de la república de preservar la seguridad nacional; y, ii) para emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública centralizada y paraestatal.

que distribuya las competencias y obligaciones del orden administrativo de la Federación, las cuales estarán a cargo de las Secretarías de Estado.

- 74.93. En esta tesis, de la interpretación conjunta y sistemática de los artículos 89, fracción VI y 90, primer párrafo, de la CPEUM, se desprende que el Congreso de la Unión al expedir las leyes referidas en el párrafo precedente, puede establecer válidamente facultades inherentes a la materia de seguridad nacional; al respecto, cabe mencionar que el artículo 29 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece algunas de las atribuciones que corresponden ejercer a la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, el artículo 30 de la Ley Orgánica en comento, estatuye algunas de las facultades que le corresponden a la Secretaría de Marina.

**Tema 17. Fuerzas Armadas y las funciones de Seguridad pública (principio de legalidad).**

- 74.94. El precepto 6 de la LSI regula la facultad discrecional para que las Fuerzas Armadas, actúen de forma unilateral para frenar los riesgos contemplados en la Agenda de Seguridad Nacional, lo que transgrede el principio de legalidad.
- 74.95. a) De conformidad con lo dispuesto en los numerales 1o. de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos y 1o. de la Ley Orgánica de la Armada de México, las instituciones militares tienen como misión el coadyuvar en la seguridad interior del país.
- 74.96. Por tanto, si la misión de las Fuerzas Armadas es coadyuvar y garantizar la seguridad interior del país, resulta claro que las acciones respecto a las cuales se les vincula en materia de seguridad interior, son de exacta conexión con la disciplina militar.
- 74.97. Por ende, a efecto de que las Fuerzas Armadas coadyuven y garanticen la seguridad interior del país no se necesita que estemos en guerra, ni que se declare el estado de excepción, ya que la misión la ejercen permanentemente para proteger y preservar de la seguridad interior y defensa exterior del país.
- 74.98. b) Se estima infundado el concepto de invalidez que señala que la Ley de Seguridad Interior violenta el artículo 21 constitucional, al facultar a las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública, lo cual sólo puede ser competencia de autoridades de naturaleza civil, en los órdenes federal, estatal o municipal.
- 74.99. Lo anterior, es así porque la participación de las Fuerzas Armadas ante ciertos disturbios o desastres naturales o para hacer frente a una contingencia de salubridad, se sostiene en el hecho de que éstos constituyen cuestiones de seguridad interior, ósea, de seguridad nacional, en las que pueden intervenir a efecto de restaurar el orden público, o para resguardar la seguridad, integridad y la vida de la población.
- 74.100. La LSI no pretende sustituir la obligación de los Estados y Municipios en materia de seguridad pública, sino regular la seguridad interior, que corresponde de manera exclusiva al presidente de la República, conforme lo establece la fracción VI del artículo 89 constitucional.

<sup>74</sup> El artículo 1 de la Ley de Seguridad Interior señala que sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior.

<sup>75</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2010.

<sup>76</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvo consideraciones similares al resolver en el año dos mil dieciocho, de forma posterior al presente asunto, el *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*.

<sup>77</sup> "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."

<sup>78</sup> "Artículo 44. Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

<sup>79</sup> "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

**Voto concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018.

El quince de noviembre de dos mil dieciocho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad señalada al rubro. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Partido Político Movimiento Ciudadano, así como diversos diputados y senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión, promovieron acciones de inconstitucionalidad a fin de impugnar el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se expidió la Ley de Seguridad Interior y, en particular, sus artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 34; así como segundo, tercer, cuarto y quinto transitorios.

Los actores plantearon varios argumentos específicos sobre la invalidez de las normas reclamadas. Sin embargo, a mi parecer, la pregunta esencial de este asunto requería determinar si el Congreso de la Unión se excedió en sus facultades y/o violó el Texto Constitucional —en particular, sus artículos 21, 29, 89, fracción VI, 119 y 129— al expedir un ordenamiento que facultaba a la Fuerzas Armadas para intervenir de manera regular en tareas relacionadas con la seguridad interior.

El Pleno declaró la invalidez total de la Ley de Seguridad Interior. En esencia, consideró: (1) que el Congreso de la Unión había violado los límites de su competencia material para legislar en la materia; y, (2) que la ley impugnada constituía, en su integridad, un fraude a la Constitución, pues permitía la participación regular de las fuerzas armadas en la función de garantizar la seguridad pública, contrario a lo ordenado por el artículo 21 constitucional.

Comparto la conclusión y, en parte, las consideraciones reflejadas en la sentencia. Sin embargo, emito este voto con el propósito de explicar mi perspectiva sobre el problema planteado y argumentar las razones que me llevaron a la convicción de que el ordenamiento resultaba inválido en su integridad. En esta ocasión, reitero en buena medida la posición que en su momento expresé en la sesión de Pleno de aquel día:

En primer lugar, consideré que, desde un plano meramente formal, el Congreso de la Unión sí contaba con competencia para regular la materia de "seguridad interior" como una vertiente de la seguridad nacional. Sin embargo, a mi juicio, otras limitaciones de índole sustantivo nos permitían juzgar la validez constitucional de las normas reclamadas.

La "seguridad interior" debe clasificarse como una especie del género de la "seguridad nacional". Si el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional establece que el Congreso de la Unión tiene competencia para emitir leyes en materia de seguridad nacional, debe entenderse habilitado para reglamentar y delimitar las reglas de la seguridad inte-

rior. No considero contrario a esta conclusión que el artículo 89, fracción VI, de la Constitución Federal precise que es facultad del Ejecutivo disponer de las fuerzas armadas para la seguridad interior, pues esta facultad no debe entenderse como excluyente de la participación de los otros poderes.

El legislador puede delimitar y restringir el uso de las fuerzas armadas para garantizar la seguridad jurídica, así como la excepcionalidad de su utilización. Igualmente, el Poder Judicial puede controlar la regularidad del ejercicio de dicha facultad. El concurso de los poderes en la seguridad interior es garantía de los derechos de las personas.

Respecto a la segunda interrogante, relativa a la exigibilidad del derecho de consulta previa, concluí que el legislador incumplió las obligaciones que derivan de su contenido.

En varios precedentes, el Tribunal Pleno ha determinado que el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas tiene fundamento en el artículo 2o. de la Constitución Federal y en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Al resolver la controversia constitucional 32/2012 y las acciones de inconstitucionalidad 31/2014 y 83/2015, el Pleno concluyó que el legislador está obligado a respetar dicho derecho cuando adopte "*medidas susceptibles de afectar sus derechos e intereses*".

En mi opinión, por condiciones de rezago y descuido histórico, las comunidades y pueblos indígenas no han disfrutado de un acceso pleno a las instituciones civiles. Por ello, en diversas ocasiones de nuestra historia constitucional, las fuerzas armadas han desplegado sus funciones en zonas donde las comunidades se encuentran asentadas. En general, una de las condiciones de rezago histórico es la ausencia de control por parte de las instituciones civiles respecto a servicios relacionados con la seguridad pública.

Este reconocimiento fue recogido por la Constitución y, por ello, los artículos 1o. y 2o. reconocen derechos diferenciados a estos grupos. Su contenido se basa en la necesidad de tutelar a estos grupos de las carencias institucionales a las cuales se han enfrentado históricamente, entre ellas, una falta de acceso pleno a los servicios de las autoridades civiles en materia de seguridad pública. Ilustrativo de este propósito es lo establecido por el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, constitucional, al contemplar el derecho de estos grupos de "[a]cceder plenamente a la jurisdicción del Estado."

Igualmente ilustrativo es el primer párrafo del apartado B del artículo 2o. constitucional, que dispone que "La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos."

En consecuencia, si con la Ley de Seguridad Interior, el Congreso buscó habilitar a las fuerzas armadas para auxiliar a las autoridades civiles cuando sus capacidades se vieran superadas, comprometidas o fuera posible constatar la ausencia de coordinación para atender amenazas a la seguridad interior, entonces, debe concluirse que parte de su impacto estaba destinado a realizarse en territorios habitados por comunidades indígenas. Son éstas las que han enfrentado condiciones que superan las capacidades de las autoridades civiles.

Concluir que la consulta previa no era exigible suponía que los pueblos y comunidades indígenas no se encuentran más en la situación de rezago histórico reconocido por los artículos 1o. y 2o. constitucional. Por estas razones, consideré que el legislador estaba constitucionalmente obligado a llevar a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.

Sin embargo, mi preocupación medular sobre la regularidad de la ley impugnada atendió a lo siguiente: a mi juicio, el ordenamiento reclamado colisiona con otras normas de rango constitucional; en particular, con el artículo 21 de la Constitución. Al pretender regular una vertiente de la seguridad nacional, el Congreso de la Unión en realidad reglamentó aspectos propios de la seguridad pública.

Cuando el décimo párrafo del artículo 21 constitucional señala que "*Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional ...*", reconoce una auténtica garantía orgánica.

Esta protección reforzada –reconocida en favor de la persona– responde a la idea de que los procesos de nombramiento, entrenamiento y rendición de cuentas de las corporaciones civiles encargadas de la seguridad pública, deben quedar sujetos a aquellos principios que son connaturales a un estado democrático de derecho. Me refiero a la proporcionalidad y la racionalidad en el uso de la fuerza, así como al respeto a los derechos humanos; concretamente, a los más susceptibles de vulneración en escenarios que admiten participación de las fuerzas armadas: la libertad de movimiento, el uso pacífico de los bienes, la privacidad y la integridad física.

La garantía orgánica del artículo 21 constitucional no es aspiracional ni programática. Es vinculante y oponible en sede jurisdiccional. Es parámetro de control de regularidad constitucional de los actos de todas las autoridades.

A ésta se suma el principio protegido por el artículo 129 constitucional: en condiciones de paz y normalidad, las fuerzas armadas deben permanecer en sus cuarteles y realizar sólo aquello que atañe a la estricta disciplina militar.

En cuanto a las facultades previstas en los artículos 89, fracción VI y 119 constitucionales, concluí lo siguiente: sólo cuando la seguridad interior se vea seriamente comprometida, con causales correctamente definidas, es posible activar el mecanismo de auxilio entre autoridades militares y civiles, pero estas últimas deben siempre conservar el mando.

En mi opinión, esa garantía orgánica es un mandato constitucional, pero también convencional. Aunque la Corte Interamericana no ha prohibido de manera tajante el uso de las fuerzas militares para atender problemas de seguridad ciudadana, tal permisión tácita no debe ser leída como una habilitación. Por el contrario, su característica más distintiva es que resulta de *ultima ratio*.

Véase, por ejemplo, lo fallado en el *Caso Montero Aranguren Vs. Venezuela*, en el cual la Corte Interamericana señaló que "*el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad estatal debe estar definido por la excepcionalidad, y debe ser planeado y limitado proporcionalmente por las autoridades*", y que "*su uso excepcional debe estar formulado por la ley y ser interpretado restrictivamente*".<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver párrafos 67 y 68, *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela Sentencia de 5 de julio de 2006 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)*.

En esa lógica –y a la luz del Texto Constitucional vigente al momento en que analizamos esta acción de inconstitucionalidad– entendí que la única vía que permite a las fuerzas armadas disponer del mando en cuestiones de seguridad interior es el procedimiento de suspensión de garantías del artículo 29 constitucional, pues la garantía orgánica del artículo 21 no puede suspenderse por vía ordinaria.

En consecuencia, a mi juicio, existe una prohibición de normalizar la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad ciudadana.

Ahora, cuando una legislación limita un derecho humano –en este caso, la garantía orgánica contenida el décimo párrafo del artículo 21, acompañada por el contenido del artículo 129– la exigencia para el creador de la norma es que defina los conceptos de un modo estrictamente acotado al fin que persigue, y éste, además, debe tener una importancia superlativa.

Tal nivel de escrutinio coincide con los estándares internacionales aplicables en la materia. De acuerdo con ellos, los derechos humanos que están en juego demandan la más rigurosa de las técnicas legislativas. Por mayoría de razón, las facultades de las fuerzas armadas tendrían que estar delimitadas con una nitidez proporcional a la excepcionalidad que, en todo caso, justificaría su actuar.

A mi juicio, la Ley de Seguridad Interior carecía de esas pautas. Sus disposiciones se encontraban en dependencia lógica interna y, por tanto, los defectos de una norma potencializaban los de la otra.

Desde esa lógica, advierto que buena parte de las definiciones establecidas por la Ley de Seguridad Interior admitían un número significativo de preguntas sobre los límites de su aplicabilidad.

Por ejemplo, la Ley de Seguridad interior definía "acciones de seguridad interior" como *"aquellas que realizan las autoridades federales, incluyendo las Fuerzas Armadas, por sí o en coordinación con los demás órdenes de gobierno, orientadas a identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas a la seguridad interior"*.

Sin embargo, esta definición admite al menos los siguientes cuestionamientos: ¿qué clase de acciones específicas que suponen el uso de la fuerza pública pueden realizar los miembros del Ejército?, ¿están facultados los militares para ejecutar arrestos, detenciones, intervenciones, cateos, entrevistas?, ¿pueden los militares llevar a cabo controles provisionales preventivos?, ¿pueden los militares vigilar/seguir/localizar a una persona con motivo de una indagatoria penal de la que tienen conocimiento?, ¿podrían los militares participar sólo en labores de inteligencia relacionadas con el delito de delincuencia organizada, por ser ésta una de las amenazas mencionadas en la Ley de Seguridad Nacional?, ¿los militares tendrán acceso a información personal de quienes pudiesen estar involucrados con una investigación, es decir, a testigos, víctimas? y ¿los militares tendrán acceso a las carpetas de investigación correspondientes?

Otro ejemplo problemático surgía con la definición del concepto de "amenazas a la seguridad interior". Para explicar esta noción, el artículo 4 de la ley impugnada remitía en parte al artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional, que a su vez establecía causales susceptibles de ser interpretadas con amplitud. Por ejemplo, la fracción III de ese

artículo 5 consideraba una amenaza de seguridad nacional a los "actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada".

La redacción de ese supuesto normativo no dejaba claro exactamente qué tipo de información debían poseer las Legislaturas Estatales (y el Ejecutivo Local cuando aquellas están en receso) para considerar que se estaba ante un estado de cosas que impedía combatir a la delincuencia organizada.

El artículo 11 de la ley tampoco arrojaba claridad en este punto al solo señalar que la declaratoria de protección podía activarse cuando alguna amenaza comprometiera o superara las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderla.

¿Qué define ese impedimento o tal "superación de capacidades"? ¿bastaría con la mera percepción en el aumento de la inseguridad?, ¿qué instrumentos de medición pueden servir para concluir, objetivamente, que ese incremento solo puede resolverse con el auxilio de las Fuerzas Armadas?, ¿hay acciones menos invasivas que podrían ser igualmente efectivas para combatirla? La ley no contempla un mecanismo dirigido a verificar su correcto agotamiento.

A mi entender, el legislador no puede renunciar a clarificar normativamente conceptos que constitucionalmente son de configuración legislativa excepcional. En esta materia no cabe la consideración de que la indeterminación se resolverá en el terreno de la aplicación.

De este modo, a mi juicio, la lógica general de la ley impugnada diluía la excepcionalidad que deriva del mandato consagrado por el artículo 21 constitucional. Y, consecuentemente, transgredía la obligación internacional de prevenir, a través de medidas legislativas claras, fenómenos con el potencial de generar serias violaciones a los derechos humanos.

Ante este panorama de incertidumbre y tras aplicar el escrutinio estricto que –a mi modo de ver– exige la garantía orgánica a la que me he referido, concluí que el ordenamiento impugnado debía ser invalidado en su integridad por violar la consulta indígena y desatender la garantía orgánica contenida en el artículo 21 constitucional.

En conclusión, consideré que si la Corte decidía declarar la invalidez total de la ley y el legislador optaba por regular nuevamente la materia, su obligación era atender, de manera estricta, los lineamientos constitucionales y convencionales aplicables.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2019.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018.

En sesión de nueve de julio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno analizó el cuestionamiento de fondo planteado en las acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnó la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete. La resolución concluyó con la declaración de invalidez de la ley en su integridad.

Coincido sustancialmente con la decisión aprobada en el Tribunal Pleno; no obstante, formulo algunas precisiones complementarias de las consideraciones de la mayoría.

Antes de exponer los argumentos relativos al fondo formulo dos aclaraciones en relación con aspectos procesales. En el estudio de la primera causa de improcedencia, en el párrafo 43, se afirma que en el presente caso sí puede ser materia de estudio de la acción de inconstitucionalidad el planteamiento en el sentido de que el legislador emitió la Ley de Seguridad Interior, de manera incompleta o deficiente, porque no incluyó los mecanismos que permitan limitar o controlar la ejecución de las acciones previstas en ese ordenamiento. Esa afirmación se basa en que en este asunto lo que se controvierte es la existencia de una omisión legislativa de carácter relativo, y no la existencia de una omisión absoluta y en la nota a pie 37, se cita como fundamento la jurisprudencia P/J. 5/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUELLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS."

Con todo respeto me aparto de esa afirmación, pues voté en contra del criterio en el que se sustenta. Desde que se emitió ese criterio, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, en la sesión de dos de agosto de dos mil siete, expresé mi preocupación sobre su alcance, y hasta dónde podemos llevar el argumento –y esto lo he sostenido varias veces– de exigirle al legislador democrático que haga determinadas situaciones expresas; en consecuencia, me separo de las consideraciones que pueden conducir a que en la acción de inconstitucionalidad, bajo el concepto de omisión legislativa, el Tribunal Constitucional exija al legislador la adopción de medidas determinadas que se encuentran en su ámbito de decisión en el marco de un ordenamiento democrático.

En otro aspecto procesal, voté en contra del sobreseimiento respecto a la impugnación promovida por el Partido Político Movimiento Ciudadano. Estimo que, al menos uno de los preceptos de la Ley de Seguridad Interior, sí tiene un contenido de la materia electoral, me refiero al artículo 8, que es del tenor siguiente:

"Artículo 8. Las movilizaciones de protesta social o las que tengan un motivo político-electoral que se realicen de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo ninguna circunstancia serán consideradas como amenazas a la seguridad interior, ni podrán ser materia de Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior."

En diversas ocasiones he expresado el criterio de que, para efectos del análisis de legitimación de los partidos políticos las normas electorales no deben verse restrictivamente como aquellas que sólo se vinculan directa o indirectamente al proceso electoral, sino como todas aquellas que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos, o que deban influir de una forma u otra en ellos. Estimo que al menos una de las normas generales impugnadas por Movimiento Ciudadano sí puede incidir en el proceso elector, por lo que ello es suficiente para reconocerle legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, y hace patente que no debió sobreseerse en los términos decididos por la mayoría.

En relación con la cuestión de fondo, la resolución del Tribunal Pleno declara la invalidez de la Ley de Seguridad Interior, porque su contenido excede materialmente la competencia constitucional otorgada al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional.

La decisión mayoritaria toma en cuenta que el Congreso de la Unión justificó su competencia para expedir la ley impugnada en el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional, que lo faculta para legislar en materia de seguridad nacional.

Asimismo, se considera que el objeto de la ley combatida, la disposición de las Fuerzas Armadas en tiempos de paz, se hizo al incorporar el concepto de seguridad interior dentro del concepto de seguridad nacional.

También se refiere que la ley impugnada distingue entre las funciones de seguridad interior y las de seguridad pública, aun cuando no existe diferencia material alguna entre ellas. De esa forma, el tipo de seguridad depende exclusivamente de la autoridad que la lleva a cabo. Será seguridad interior, la actividad que realizan las Fuerzas Armadas, y seguridad pública la que realizan las autoridades civiles.

Se sostiene que la ley constituye un fraude a la Constitución ya que permite la participación regular de las Fuerzas Armadas en la función de garantizar la seguridad pública, la cual solamente puede ser realizada por autoridades civiles, tal como lo indica el párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución.

La sentencia concluye que la violación constitucional es doble, puesto que por un lado la ley impugnada permite la participación permanente de las Fuerzas Armadas en áreas de seguridad pública a pesar que el artículo 21 constitucional lo prohíbe, y por otro, su contenido material excede en lo que puede ser legislado mediante el uso de su competencia constitucional para cuestiones de seguridad nacional.

Otro vicio de la ley que se advierte en la sentencia, es que distribuye facultades entre la Federación, entidades federativas y los Municipios, sin que exista una habilitación constitucional expresa para hacerlo. Por ello, se sostiene que la ley es inconstitucional ya que se excede y convierte en concurrente una competencia que solamente pertenece a la Federación, como es la seguridad nacional.

A continuación, la sentencia aclara que de una interpretación armónica de los artículos 21, 89 y 129 constitucional y con apoyo en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se reconoce que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero esto es de manera excepcional: es en auxilio de las autoridades civiles, y es de manera temporal. Con base en esos razonamientos, se concluye también que el Congreso no cumplió con las condiciones de excepcionalidad y temporalidad, ya que se creó un esquema permanente de participación que incluye a las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública.

Como lo expresé en la sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho, coincido con la decisión mayoritaria en cuanto a que la ley impugnada excede la competencia otorgada al Congreso de la Unión, pero formulo algunas precisiones que complementan las razones en que se basa la decisión de la mayoría.

La interpretación de la Constitución no puede desconocer las circunstancias y condiciones de la realidad en que cobran vigencia las disposiciones de la ley fundamental, a efecto de dotarlas de un sentido que sea fiel a su objetivo primordial y que también sea eficaz en su protección; pero siempre a la luz del marco constitucional—incluido el convencional— que nos rige.

Para abordar el tema a que se refiere la presente impugnación, es necesario reconocer que las Fuerzas Armadas han venido desarrollando tareas que no les son propias,

sino excepcionales y, que, por tanto, requieren un marco normativo que dé certeza para realizarlas en tiempos de paz, y que corresponden de modo ordinario a las autoridades civiles en materia de seguridad pública. Certeza para ejecutar con coordinación y disciplina las acciones que se les encomiendan, pero también certeza para exigir con claridad que en la realización de esas tareas se respete el marco establecido en la Constitución y en los tratados internacionales, en materia de protección a los derechos humanos.

Comparto que desde el punto de vista de distribución de facultades en la Constitución, deben distinguirse las figuras de "seguridad pública", "seguridad nacional" y "seguridad interior", por ser de naturaleza y alcances diferentes aunque puedan compartir algunos rasgos afines. Máxime, que como ya se ha sostenido, cada una de esas tres figuras tiene en la Constitución un marco regulatorio propio y diferenciado.

Esto es así, pues la facultad del Congreso de la Unión para regular la "seguridad pública", se encuentra prevista en los artículos 21 y 73, fracción XXIII.

La facultad para emitir leyes de seguridad nacional se prevé en el artículo 73, fracción XXIX-M y en la primera parte de la fracción VI del artículo 89.

Y, la seguridad interior está regulada en la segunda parte de la fracción VI del artículo 89. Si bien la seguridad interior también está prevista en la fracción VI del artículo 89, gramatical y teleológicamente el marco regulatorio de la seguridad interior es diferente al de la seguridad nacional.

En ninguna de las fracciones del artículo 73 ni en ningún otro artículo de la Constitución, se otorga la facultad expresa para legislar en materia de "seguridad interior", y tampoco resulta evidente que se trate de una facultad implícita en términos de la fracción XXXI de esa disposición constitucional.

Si bien el artículo 73, fracción XIV, reconoce la facultad para reglamentar la organización y servicio de las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina y Fuerza Aérea Nacionales, esa reglamentación de tipo orgánico y de servicio no alcanza para regular materialmente el contenido de la disposición de las fuerzas armadas en tareas de seguridad interior, el cual, como lo apuntó la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su demanda, se basa en el ejercicio de una facultad ejecutiva genérica del Presidente de la República como un instrumento para la seguridad interior y la defensa exterior de la Federación.

En ese sentido, la ley impugnada vincula y condiciona las tres figuras antes mencionadas al grado de diluir el alcance de cada una de ellas. El legislador estableció una estrecha relación de esta ley con la Ley de Seguridad Nacional, como si fuera una más en esa materia, pero algunas disposiciones se refieren a actividades que evidentemente son de seguridad pública; esto último se evidencia en la sentencia.

La ley se emitió con el título de Seguridad Interior, sobre la cual, se reitera, el Congreso de la Unión no tiene facultad expresa para legislar, y tampoco puede sostenerse la competencia desde la seguridad nacional, en tanto que la ley desborda esa materia, sin que ambas figuras puedan equipararse, creando un vicio de origen tal que este Tribunal Constitucional no puede reparar mediante la declaración de invalidez de algunas de sus disposiciones, que harían irreconocible la estructura original pensada por el legislador.

Reitero mi posición sostenida en la acción de inconstitucionalidad 102/2014, en el sentido de que ante este tipo de vicios, la decisión de este Tribunal debe ser la invalidez total del sistema normativo de que se trate, toda vez que perdería sentido y armonía el cuerpo normativo en su integridad, en este caso la Ley de Seguridad Interior.

Además, esa situación, como lo señalan algunos accionantes, genera una violación al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, que también reconoce y protege el texto constitucional.

En conclusión, con base en los razonamientos anteriores, el Congreso de la Unión, en mi opinión, no tiene competencia para emitir la Ley de Seguridad Interior impugnada.

No obstante, estimé oportuno que se precisara que la disposición por el Presidente de la República de las fuerzas armadas permanentes, es un acto de autoridad que incide de manera directa en los derechos humanos, por lo que deberá estar debidamente fundado y motivado, ciñéndose a las directrices que establecen las demás disposiciones de la Constitución Federal, los tratados internacionales y las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en particular de aquellas en las que se encuentra directamente involucrado México; las cuales este Tribunal Pleno ha reconocido que nos son obligatorias.

En ese sentido, formulo salvedades en relación con lo expuesto en las consideraciones de la sentencia, contenidas en los párrafos 151 a 157, en la medida en que, desde mi perspectiva, no integran un catálogo exhaustivo de los lineamientos que se deben observar para que las Fuerzas Armadas colaboren en tareas de seguridad pública. Como lo afirmé en la sesión, en el supuesto de que se expida una legislación con un contenido que no exceda las competencias asignadas al Congreso de la Unión, tendrán que ceñirse a todo el marco de protección de los derechos humanos obligatorio para el Estado Mexicano, entre ellos, las calidades que se mencionan en la sentencia, pero ante el vicio de incompetencia advertido en la ley impugnada, difícilmente puede anticiparse un pronunciamiento definitivo sobre el posible contenido de un nuevo ordenamiento en esa materia.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo, transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2019.

La tesis de jurisprudencia P/J. 5/2008 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 701.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Votos particular y concurrente** que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018,

10/2018 y 11/2018, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de quince de noviembre de dos mil dieciocho.

En relación con la acción de inconstitucionalidad citada, expreso sucesivamente mi voto particular en cuanto a la legitimación de la Cámara de Senadores, y mi voto concurrente en relación con las razones para declarar la invalidez de la Ley de Seguridad Interior, en los siguientes términos.

### Voto particular

**Resolución de la mayoría.** La mayoría del este Pleno concluyó que la acción de inconstitucionalidad 8/2018 fue promovida por parte legitimada, ya que se encuentra formulada por cuarenta y cuatro (44) integrantes del Senado de la República, quienes representan el 34.3% de la totalidad de los integrantes de dicho órgano legislativo.

**Razones de la disidencia.** No comparto la conclusión de la mayoría, porque de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62 de su ley reglamentaria, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el 33% de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos, en este caso del Senado de la República.

Asimismo, atento a la fracción II del artículo 61 de esa ley reglamentaria, la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener, entre otros requisitos, los nombres y firmas de los promoventes.

En el caso, de las constancias de advierte que en el escrito inicial aparecen cuarenta y cuatro (44) nombres y firmas, y con posterioridad se adicionó un (1) senador a través de su nombre y firma, por lo que en total habría cuarenta y cinco (45).

Ahora bien, de los cuarenta y cinco (45) promoventes es evidente a simple vista que las firmas plasmadas en las páginas 522, 523, 536 y 537 son facsimilares, *no autógrafas*, por lo que no son válidas para el cálculo del porcentaje necesario en relación con la legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

De manera que sin tomar en cuenta esas cuatro (4) firmas, sólo habrían expresado válidamente su intención de promover la acción cuarenta y un (41) senadores, esto es, el 32.03% de los senadores, lo que evidencia la falta de legitimación.

La trascendencia de que se trate de una firma autógrafa y no facsimilar en la promoción que se hace por escrito, como lo ha sostenido este Alto Tribunal, radica en que constituye un requisito indispensable para instar a un órgano jurisdiccional sin el cual no puede establecerse la voluntad del accionante y, por ende, equivale a la falta de firma en la promoción, es decir, no hay promoción por parte de esa persona, en tanto que al no ser firma autógrafa no se puede atribuir a esa persona.

"REVISIÓN. DEBE DESECHARSE ESE RECURSO CUANDO NO ES AUTÓGRAFA LA FIRMA QUE LO CALZA.—Si el escrito de expresión de agravios mediante el cual se hace valer el recurso de revisión no contiene firma autógrafa, debe desecharse, en virtud de que la misma constituye el conjunto de signos manuscritos con los cuales las partes en un procedimiento judicial, expresan su voluntad de realizar el acto procesal correspondiente, y con ella se acredita la autenticidad del documento que

se suscribe y se logra la eficacia prevista en la ley. El documento en que se hace valer el recurso de revisión constituye una promoción que debe hacerse por escrito de conformidad con lo que establece el artículo 88 de la Ley de Amparo, y es requisito indispensable que contenga la firma autógrafa del promovente, ya que de lo contrario debe estimarse que en dicho escrito no se incorporó expresión de voluntad alguna, al no reunir el requisito que establece el artículo 1834 del Código Civil para el Distrito Federal en materia Común y para toda la República en materia Federal, aplicado por analogía, porque se trata de una formalidad que debe constar por escrito. En consecuencia, si el referido escrito de expresión de agravios es calzado por una firma facsimilar, cuya naturaleza de mera reproducción de su original no es suficiente para acreditar la manifestación de voluntad, el mismo debe desecharse."<sup>1</sup>

En ese sentido, estimo que si bien la firma constituye un requisito para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, la falta de firma autógrafa no constituye una irregularidad en términos del artículo 64 de la ley reglamentaria que obligue al Ministro instructor a prevenir al accionante para que la estampe de manera autógrafa o la ratifique, pues no se trata propiamente de una aclaración, sino de la inexistencia de un requisito esencial para ejercitar la acción: la expresión de la voluntad. Si no fuera así, se permitiría indebidamente que se exprese la voluntad para ejercitar la acción de manera extemporánea o sobre una promoción que en realidad no se realizó. Por tanto, ante la ausencia de firma autógrafa la consecuencia será no considerarla para el cálculo del porcentaje respectivo.

No es óbice a lo anterior que la Segunda Sala ha sostenido mediante jurisprudencia (al resolver una solicitud de modificación de jurisprudencia por contradicción de tesis en materia administrativa, sobre el argumento del actor de que el acto impugnado en el juicio de nulidad carece de firma autógrafa) que el juzgador no está en condiciones de apreciar a simple vista si la firma que calza el documento es autógrafa o no, *porque no posee los conocimientos técnicos especializados para ello*, y que para la comprobación de ese hecho se requiere de la prueba pericial grafoscópica.

Porque además de que se trata de una tesis de la Segunda Sala que no obliga al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se estima que no es aplicable al caso, ya que si bien, ante casos dudosos el juzgador debe apoyarse en la opinión de expertos, ello no es así cuando es evidente y manifiesto, a simple vista, que se trata de firmas facsimilares y no autógrafas, como sucede en el caso, por lo que en estos supuestos no se requiere conocimiento técnico alguno ni la práctica de examen pericial al respecto para concluir que no se ha expresado la voluntad necesaria para ejercitar la acción. La referida tesis de la Segunda Sala es de rubro y texto siguientes:

"FIRMA AUTÓGRAFA. LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A LA AUTORIDAD QUE EMITIÓ EL ACTO IMPUGNADO EN EL JUICIO DE NULIDAD, SIEMPRE QUE EN LA CONTESTACIÓN A LA DEMANDA AFIRME QUE AQUÉL SÍ LA CONTIENE.—La manifestación del actor en un juicio de nulidad en el sentido de que el acto administrativo impugnado carece de firma autógrafa de la autoridad que lo emitió, no es

<sup>1</sup> Tesis de jurisprudencia P./J. 12/90, registro digital: 205873. Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VI, Primera Parte, julio-diciembre de 1990, página 87.

apta para estimar que a él le corresponde la carga de la prueba, ya que no se trata de una afirmación sobre hechos propios. Ahora bien, si la autoridad en la contestación a la demanda manifiesta que el acto sí calza firma autógrafa, ello constituye una afirmación sobre hechos propios que la obliga a demostrarlos; además, es importante destacar que el juzgador no está en condiciones de apreciar a simple vista si la firma que calza el documento es autógrafa o no, toda vez que no posee los conocimientos técnicos especializados para ello, dado que la comprobación de ese hecho requiere de la prueba pericial grafoscópica que ofrezca la demandada."<sup>2</sup>

Por las razones expuestas, disiento de la decisión mayoritaria en el sentido de reconocer legitimación al Senado de la República, dado que no reunió el porcentaje necesario de senadores para ejercitar la acción de inconstitucionalidad.

**Voto concurrente.** Al fallar las acciones de inconstitucionalidad citadas, la mayoría de los Ministros coincidimos, aunque por distintas razones, en declarar la invalidez del Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete. Aunque comparto el sentido del fallo, no comparto las razones que lo sustentan, por lo siguiente:

En primer lugar, quiero poner de manifiesto que el documento de la sentencia de este asunto contiene consideraciones que desde mi punto de vista no fueron materia de análisis por el Pleno ni se expresó una posición mayoritaria al respecto. En concreto, en los párrafos 150 a 159 se realizan afirmaciones acerca de las condiciones en las que –se dice– las Fuerzas Armadas estarían legitimadas constitucionalmente para intervenir en funciones de seguridad pública. Esta cuestión, a mi juicio, no formó parte del debate sobre la constitucionalidad de la ley impugnada, que se centró en una pregunta distinta: si el Congreso de la Unión tenía conferida expresamente en el artículo 73 constitucional la competencia para legislar en materia de seguridad interior como un concepto distinto de la seguridad nacional, pero el debate nunca versó sobre la cuestión diversa relativa a si, en determinadas condiciones, las Fuerzas Armadas podían o no participar en tareas de seguridad pública, con independencia de la competencia constitucional de determinado órgano del Estado para regular esa actuación. Y si bien algunos Ministros, incidentalmente, expusieron su criterio en el sentido de que las Fuerzas Armadas sí podían colaborar excepcionalmente con autoridades civiles en funciones de seguridad pública, esa consideración, a mi juicio, además de que no fue compartida por la mayoría, tampoco sustentó el criterio de ésta para invalidar la Ley de Seguridad Interior.

En efecto, las razones comunes que sustentaron la invalidez del decreto impugnado fueron dos: la existencia de vicios del procedimiento legislativo trascendentes a la calidad democrática de la ley, suficientes para invalidarla; y la falta de competencia

---

<sup>2</sup> Tesis de jurisprudencia 2a. /J. 13/2012 (10a), registro digital: 2000361. Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 770. La modificación del criterio se resolvió por unanimidad de 5 votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Sergio A. Valls Hernández.

del Congreso para regular la facultad del Poder Ejecutivo de disponer de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad interior, pues la seguridad interior no es equivalente a la seguridad nacional, que es la materia para la que está habilitado a legislar el Congreso federal en términos del artículo 73, fracción XXXI, constitucional. Por este motivo, disiento de esas consideraciones, pues plasman un criterio que no fue adoptado por la mayoría del Tribunal Pleno.

En segundo lugar, estimo que previo estudiar la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior, debió analizarse de oficio la regularidad del procedimiento legislativo, como se ha sostenido en otros precedentes, pues de este análisis se advierten varias violaciones trascendentes a la validez de la norma impugnada.

En efecto, considero que se actualizan varias violaciones al procedimiento legislativo con efecto invalidante, las cuales advierto de oficio<sup>3</sup> en términos del artículo 71 de la ley reglamentaria,<sup>4</sup> y conforme al criterio sostenido por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 19/2016, en la que se examinó en suplencia de la ausencia

<sup>3</sup> Tesis: P./J. 96/2006: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.—Conforme al primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al dictar sentencia, 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, y podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Esto significa que no es posible que la sentencia sólo se ocupe de lo pedido por quien promueve la acción, pues si en las acciones de inconstitucionalidad no existe equilibrio procesal que preservar —por constituir un examen abstracto de la regularidad constitucional de las leyes ordinarias— y la declaratoria de invalidez puede fundarse en la violación de cualquier precepto de la Norma Fundamental, haya o no sido invocado en el escrito inicial, hecha excepción de la materia electoral, **por mayoría de razón ha de entenderse que aun ante la ausencia de exposición respecto de alguna infracción constitucional, este Alto Tribunal está en aptitud legal de ponerla al descubierto y desarrollarla, ya que no hay mayor suplencia que la que se otorga aun ante la carencia absoluta de argumentos**, que es justamente el sistema que establece el primer párrafo del artículo 71 citado, **porque con este proceder solamente se salvaguardará el orden constitucional que pretende restaurar a través de esta vía**, no únicamente cuando haya sido deficiente lo planteado en la demanda sino también en el supuesto en que este Tribunal Pleno encuentre que por un distinto motivo, ni siquiera previsto por quien instó la acción, la norma legal enjuiciada es violatoria de alguna disposición de la Constitución Federal. Cabe aclarar que la circunstancia de que se reconozca la validez de una disposición jurídica analizada a través de la acción de inconstitucionalidad, tampoco implica que por la facultad de este Alto Tribunal de suplir cualquier deficiencia de la demanda, la norma en cuestión ya adquiera un rango de inmunidad, toda vez que ese reconocimiento del apego de una ley a la Constitución Federal no implica la inatacabilidad de aquélla, sino únicamente que este Alto Tribunal, de momento, no encontró razones suficientes para demostrar su inconstitucionalidad."

<sup>4</sup> "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

de conceptos de invalidez, de manera oficiosa, una violación al procedimiento legislativo (consulta indígena) que invalidó la norma impugnada.<sup>5</sup>

**Primera violación.** Del examen del proceso legislativo (visible en el cuaderno de pruebas de esta acción de inconstitucionalidad), se advierte que el dictamen de la Ley de Seguridad Interior que se presentó ante la cámara de origen (diputados), fue aprobado por la Comisión de Gobernación el 30 de noviembre de 2017 (foja 31). En sesión ordinaria de esa misma fecha el Pleno de la Cámara discutió y aprobó el dictamen (fojas 101 y ss.).

De la consulta del Diario de Debates en la página electrónica de dicho órgano legislativo, invocado como un hecho notorio, se advierte lo siguiente: que la sesión ordinaria de ese día se abrió a las doce veinticinco horas. Que durante la sesión, el orden del día se modificó a petición de la Junta de Coordinación Política, para incluir la discusión y aprobación del dictamen de la Ley de Seguridad Nacional, aprobado por la Comisión de Gobernación el mismo día (30 de noviembre de 2017). Y que se dispensaron los trámites de ese asunto.

Sin embargo, del examen del proceso legislativo no se advierte que la Junta de Coordinación Política hubiera considerado ese asunto de urgente y obvia resolución, menos que hubiera expresado motivación alguna al respecto para modificar el orden del día y someter a discusión y aprobación un asunto dictaminado en la víspera de la sesión.

Del examen de la sesión de ese día se advierte que se presentaron tres mociones suspensivas (fojas 100 y ss.), fundamentadas en el hecho de que se desconocía el dictamen sometido a discusión y/o no se tuvo el tiempo suficiente para estudiarlo previo el debate, pues según una de las diputadas, se les repartió "minutos antes" del inicio de la sesión. Las mociones fueron desestimadas por la mayoría y el debate se llevó a

---

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.

"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."

<sup>5</sup> 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. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, párrafo primero, en la porción normativa "penales", de la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Laynez Potisek, votaron con las consideraciones atinentes a la falta de consulta en materia indígena. Los Ministros Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales votaron con las consideraciones alusivas a la falta de competencia del Congreso Local para regular el procedimiento penal. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

cabo hasta la aprobación del dictamen con proyecto de ley. Durante el debate, fue motivo recurrente de reproche el que los diputados de los partidos de la minoría no tuvieron la oportunidad de conocer y estudiar adecuadamente el dictamen, pues se les repartió instantes antes del inicio de la sesión.

Del panorama bosquejado, se advierte la actualización de una violación al procedimiento legislativo, que trasciende a la calidad democrática de la decisión y tiene el efecto de invalidar la totalidad de la ley, por lo siguiente.

Esta Suprema Corte ha sostenido en varios precedentes<sup>6</sup> que un requisito de validez de las normas emanadas de un procedimiento legislativo, es que durante éste no se hayan cometido violaciones que trasciendan a la calidad democrática de la decisión. Una exigencia esencial del procedimiento legislativo es que respete el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas representadas, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública.

De los criterios reiterados en ese precedente, se sigue que para que se respete el principio de deliberación democrática y el derecho a la participación de las fuerzas políticas en condiciones de igualdad, una condición necesaria es que se tenga conocimiento del dictamen que será sometido a discusión con la antelación suficiente para que pueda ser estudiado adecuadamente, pues si no se tiene conocimiento del dictamen que ha de ser sometido a deliberación y aprobación, y/o no se tuvo el tiempo necesario para estudiarlo adecuadamente, es evidente que no puede llevarse a cabo, significativamente, deliberación pública alguna.

Ahora bien, el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, establece lo siguiente:

- a) (Artículo 97.2) Que la junta directiva de cada comisión, deberá circular a los diputados en formato electrónico, en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de su aprobación en el seno de la Comisión, el dictamen o la opinión que se turnará al Pleno de la Cámara para su discusión y eventual aprobación.
- b) (Artículo 63.4) Que cuando las comisiones acuerden con la mesa directiva los términos finales de un dictamen, no podrán pasar más de dos sesiones ordinarias (dos semanales), sin que se incluya en el orden del día, para efectos de declaratoria de publicidad (publicación en la Gaceta).
- c) (Artículo 60.1) Que el presidente mandará publicar el Orden del día en la Gaceta vía electrónica, a más tardar a las veintidós horas del día anterior de cada Sesión.

---

<sup>6</sup> Criterios compendiados en las acciones de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada, fallada el 13 de septiembre de 2018 por unanimidad de votos, en la que se invalidó un decreto legislativo por motivos semejantes a los que expondré, entre otros, porque no se repartió a los diputados el dictamen del decreto allí impugnado, con la anticipación que marcaban las normas del procedimiento legislativo, y por ello se violó el principio de participación y deliberación democrática.

- d) (Artículo 63.5) Que una vez publicado, el mismo plazo (dos sesiones ordinarias) se observará para que el dictamen sea presentado a discusión y votación en el Pleno.
- e) (Artículo 64.1) Y que la Junta de Coordinación Política podrá proponer la inclusión de un punto en el Orden del día que no se encuentre originalmente publicado en la Gaceta. Para ello, deberá hacer la solicitud al Presidente quien ordenará que el asunto se distribuya a los diputados y diputadas en forma electrónica y a solicitud, en forma impresa, antes de que lo ponga a consideración del Pleno.

De lo anterior tenemos que el procedimiento ordinario para que un dictamen sea sometido a la discusión y aprobación del Pleno, es el siguiente:

1. Cuando un dictamen es aprobado por la Comisión, ésta debe repartirlo entre los diputados, para su conocimiento y estudio, no dentro de las de veinticuatro horas siguientes a su aprobación.
2. Aprobado por la Comisión un dictamen, no podrán pasar más de dos sesiones ordinarias (una semana) sin que sea incluido en la orden del día y publicado en la Gaceta (declaración de publicidad).
3. Una vez publicado, el dictamen debe presentarse a discusión y votación al Pleno, dentro de las dos sesiones ordinarias siguientes (una semana).

De lo que se sigue que, ordinariamente, los diputados pueden tener el dictamen para su conocimiento y estudio, con cerca de dos semanas de anticipación. Sin embargo, en el Reglamento no se establece un plazo mínimo entre el momento en que se les reparte el dictamen para su conocimiento y estudio, y el en que será sometido a discusión y votación.

No obstante lo anterior, dado que el conocimiento y estudio del dictamen es un requisito necesario para poder llevar a cabo una deliberación racional, siempre debe observarse un plazo razonable para ese efecto antes de que se someta al Pleno, pues de lo contrario, se afectan principios esenciales del proceso democrático, como la posibilidad de participar equitativa y significativamente en la discusión, pues ¿qué calidad democrática puede tener una deliberación en que la mayoría de los diputados (los que no estuvieron en la Comisión) desconoce o no tuvo tiempo de estudiar adecuadamente el dictamen que ha de votar?

En el caso, considerando que el dictamen de la Ley de Seguridad Interior se aprobó por la comisión el 30 de noviembre de 2017, que ese mismo día se sometió a discusión y votación en la sesión ordinaria del Pleno que comenzó pasadas las doce horas (es decir, a lo sumo, pocas horas después de su aprobación en Comisión), y que hubo mociones suspensivas y quejas en el sentido de que los diputados de la minoría no tuvieron tiempo para conocer y estudiar adecuadamente el dictamen; en mi opinión, y en congruencia con el criterio que sostuvo este Tribunal Pleno en el precedente citado, se cometió una violación trascendente a los principios de la deliberación democrática que debe invalidar la totalidad del decreto impugnado, pues esa circunstancia priva de valor racional a la deliberación llevada a cabo en esa sesión, al

carecer los diputados del conocimiento y estudio adecuado del dictamen sobre el que debían debatir, y evidencia un trato inequitativo para los diputados de las minorías, pues ello los privó de la oportunidad de participar significativamente en la deliberación, pues sin duda carecieron de la información relevante que se obtiene del estudio adecuado y oportuno del dictamen.

Sin que ignore que, en ciertos casos, es posible dar a los asuntos el tratamiento de urgente y obvia resolución, con la dispensa de algunos trámites parlamentarios. Pero ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que dichas circunstancias deben ser justificadas suficientemente,<sup>7</sup> y en el caso, como ya mencioné, no se advierte del

<sup>7</sup> Jurisprudencia P./J. 33/2007, sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 172426, localizada en la página 1524, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, Novena Época, cuyo rubro y texto son del tenor literal siguiente: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CONDICIONES PARA QUE PUEDA ACTUALIZARSE LA URGENCIA EN LA APROBACIÓN DE LEYES Y DECRETOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).—El artículo 31 de la Constitución Política del Estado de Baja California prevé que en los casos de urgencia notoria, calificada por mayoría de votos de los diputados presentes, el Congreso puede dispensar los trámites reglamentarios para la aprobación de las leyes y decretos, de lo que se colige que tal disposición es de naturaleza extraordinaria, por lo que no debe utilizarse de forma que permita a las mayorías parlamentarias aprobar una norma general sin la debida intervención de las minorías, pretextando o apoyándose en esa supuesta urgencia pues, eventualmente, dicha circunstancia puede provocar la anulación del debate de todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso Estatal que todo procedimiento legislativo debe respetar en condiciones de libertad e igualdad. Por lo que deben existir, cuando menos, las siguientes condiciones para considerar que, en un determinado caso, se actualiza dicha urgencia: 1. La existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto. 2. La relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues, de no hacerse de esta forma, ello traería consecuencias negativas para la sociedad, y, 3. Que la condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que esto se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."

Ver también jurisprudencia P./J. 36/2009, Novena Época, registro digital: 167521, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, materia constitucional, página 1109: "DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE.—El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la

procedimiento legislativo que la discusión del dictamen de la Ley de Seguridad Interior se hubiera considerado de urgente y obvia resolución para justificar la dispensa de trámites y la discusión del dictamen inmediatamente después de su aprobación por la Comisión, ni mucho menos se advierte que se hubiera expuesto razón alguna que justificara objetivamente la discusión y votación del dictamen en esas circunstancias, lo que, a mi juicio, permite concluir que en este caso se cometió una violación trascendente de los principios democráticos que rigen la deliberación parlamentaria, suficiente para invalidar en su totalidad el decreto de la ley impugnada.

No pasa inadvertido que conforme al artículo 82, número 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, un asunto puede ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente dictamen: cuando el asunto sea de urgente y obvia resolución; cuando la iniciativa o minuta no hubiera sido dictaminada en los plazos reglamentarios, *siempre y cuando se hubiera cumplido la declaratoria de publicidad al menos dos sesiones (una semana aproximadamente) antes de que se discuta*; o cuando se trate de una iniciativa o minuta de trámite preferente no dictaminada en el plazo legal.

En estos casos, la ausencia de dictamen no constituye *per se* una circunstancia que demerite la calidad democrática de la deliberación, pues si bien el dictamen es un documento que contiene un análisis de la iniciativa o minuta y una opinión legislativa preliminar con la finalidad de facilitar el estudio y votación de éstas, lo cierto es que no constituye una condición *sine qua non* para que el Pleno de la Cámara discuta y vote los asuntos, porque lo relevante es, a fin de cuentas, que, habiendo dictamen o no, los legisladores hayan tenido el tiempo suficiente para estudiar el asunto (iniciativa o minuta) y poder deliberar sobre el mismo.

Sin embargo, en el caso no se actualizó ninguna de las excepciones reglamentarias que permiten someter a discusión y votación un asunto que no fue dictaminado. En efecto, en el caso la iniciativa sí fue dictaminada por la Comisión respectiva y el dictamen se sometió a discusión del Pleno inmediatamente, dándole al asunto trámite de urgente y obvia resolución *sin justificación objetiva*, lo que implica que no se hizo la declaratoria de publicidad con la anticipación (dos sesiones) que el reglamento prevé para poder considerar que de cualquier modo los legisladores tuvieron conocimiento de la iniciativa sobre la que deliberarían, oportunamente.

En estas circunstancias, entonces, sí se configura una violación trascendente a la calidad democrática de la ley, puesto que dadas esas circunstancias, los legisladores tuvieron que deliberar y votar un dictamen y una iniciativa que no conocieron con la anticipación debida y no tuvieron tiempo de examinar.

**Segunda violación.** Así mismo, de las constancias del proceso legislativo (cuaderno de pruebas) se advierte una segunda violación al procedimiento legislativo que, por su trascendencia, tiene también el efecto de invalidar la totalidad del decreto.

---

aprobación de la iniciativa de ley o decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos."

Así es, el Senado de la República sometió a discusión el dictamen de la Ley de Seguridad Interior en la sesión el 14 de diciembre de 2017. Es un hecho notorio (porque puede consultarse en la página de internet del Senado) que esa sesión se prolongó hasta el 15 de diciembre de 2017, en la que se votó el dictamen a las 6 horas, aproximadamente.

El mismo 15 de diciembre de 2017 (foja 1280), la Vicepresidenta del Senado remitió a la Cámara de Diputados, el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Interior (minuta), que había sido votado instantes antes, a las seis horas de la mañana.

Ese mismo día, la Cámara de Diputados sometió a discusión y votación la minuta remitida por el Senado, dispensando los trámites (foja 137), sin que se hubiera motivado la razón objetiva que lo justificara.

Este proceder actualiza la misma violación al principio de deliberación democrática y participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad, por lo siguiente.

En primer lugar, porque viola los siguientes artículos el Reglamento de la Cámara de Diputados:

- a. 80, que establece que el dictamen es la opinión técnica calificada, que presentan las comisiones para aprobar o desechar, entre otros, las minutas o proyectos de ley o de decreto que se recibe de la Cámara de Senadores durante el proceso legislativo.
- b. 99, que dispone que las minutas o los proyectos de ley o decreto, que sean devueltos con observaciones a la Cámara, serán anunciados por el Presidente al Pleno y los turnará a comisión para su análisis y dictamen.
- c. 95, que establece que en el caso de minutas a las que hace referencia el artículo 72 constitucional (las que vienen de la cámara revisora), el Presidente dará el turno que corresponda (a la comisión) y en ese momento, otorgará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente; y,
- d. 82.2, que establece que un asunto puede ser sometido a discusión y votación del Pleno sin que se presente el dictamen de comisión respectivo cuando: se tramite urgente u obvia resolución; se trate de iniciativas y minutas que no hubieran sido dictaminadas por la comisión responsable, en los plazos establecidos en este Reglamento y deban ser presentadas en sus términos ante el Pleno, sólo cuando hayan cumplido el requisito de declaratoria de publicidad que deberá hacerse, con una anticipación de al menos, dos sesiones previas a la que se discuta; o cuando se trate de una iniciativa o minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de 30 días naturales, contados a partir de que la iniciativa sea presentada por el Ejecutivo Federal. En tal caso, la iniciativa o minuta deberá presentarse para su discusión y votación en sus términos y sin mayor trámite, en la siguiente sesión del Pleno.

En efecto, el trámite ordinario de una minuta proveniente de la Cámara de Senadores, para efectos del artículo 72 constitucional, es el descrito en esos artículos: la minuta

deber turnarse a comisión para que efectúe el dictamen correspondiente, dentro de 90 días. Aprobado el dictamen, debe ser repartido entre los diputados dentro de veinticuatro horas. Y posteriormente, el dictamen debe incluirse en la orden del día para ser discutido en la sesión ordinaria que corresponda. Excepcionalmente, una minuta puede ser sometida a votación y aprobación del Pleno sin que se hubiera dictaminado, sólo si: o bien se justifica objetivamente su urgente y obvia resolución, o bien se trate de minutas que no fueron dictaminadas por las comisiones en los plazos correspondientes.

En el caso, de las constancias del procedimiento legislativo no se advierte que se actualizara ninguna excepción que justificara someter de inmediato a discusión del Pleno (dentro de, cuando mucho, unas pocas horas de haberla recibido) la minuta remitida por el Senado, pues de los supuestos de excepción, sólo aplicaría el de urgente y obvia resolución, pero no existe constancia de que la Junta de Coordinación Política hubiera considerado el asunto de urgente y obvia resolución, y menos de que hubiera expuesto al Pleno las razones objetivas que podrían justificar la dispensa de los trámites ordinarios. Tampoco hay evidencia alguna de que los diputados hubieran tenido a su disposición la minuta con la anticipación suficiente para su adecuado conocimiento y estudio, pues incluso se presentó una moción suspensiva que fue desestimada.

Ahora bien, estas violaciones, como ya consideró este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 36/2013, son trascendentes y tienen la consecuencia de invalidar la totalidad del decreto, puesto que al haber sometido a votación del Pleno de la Cámara de Diputados una minuta del Senado recibida, cuando mucho, pocas horas antes de la sesión, sin que hubiera sido dictaminada previamente y, necesariamente, sin que hubiera estado a disposición de los diputados con una antelación suficiente para su conocimiento y estudio adecuados, es evidente que se violó el principio de deliberación democrática y de participación de todas las fuerzas políticas en condiciones de igualdad, pues como ya mencioné, una deliberación racional sólo puede tener lugar si los diputados tienen a su disposición los documentos relevantes con un plazo razonable para su adecuado conocimiento y estudio, y es indudable que ese plazo no puede ser, bajo ninguna concepción aceptable, el de un puñado de horas previas a la sesión en que se discutiría un tema de la trascendencia y relevancia como el que nos ocupa.

Por ende, considero que en congruencia con el criterio que ha sostenido este Tribunal Pleno en los precedentes citados, debió invalidarse la totalidad del decreto impugnado por el efecto de esas violaciones trascendentes del proceso legislativo, sin que fuera necesario estudiar la competencia del Congreso de la Unión para expedir la Ley de Seguridad Interior.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 30 de mayo de 2019.

La tesis de jurisprudencia P/J. 96/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA PROMOVERLA EN TANTO NO SE EMITA LA DECLARATORIA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

**II. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.**

**III. DELITO CONTRA EL MEDIO AMBIENTE. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SANCIONA A QUIEN SIN CONTAR CON LA AUTORIZACIÓN CORRESPONDIENTE O SIN APLICAR LAS MEDIDAS DE PREVISIÓN O DE SEGURIDAD ADECUADAS, HABIÉNDOLE SIDO APLICADA UNA SANCIÓN ADMINISTRATIVA POR HECHO SIMILAR, REINCIDA EN REALIZAR A CIELO ABIERTO LA QUEMA DE LLANTAS, PLÁSTICOS O CUALQUIER OTRO MATERIAL CONTAMINANTE, VIOLA EL PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 259, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS EN BENEFICIO DE LAS PERSONAS A QUIENES SE HAYA APLICADO LA NORMA IMPUGNADA A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 259, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS RETROACTIVOS QUE SURTE SUS EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 259, FRACCIÓN X, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2016. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 19 DE MARZO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: ROSALBA RODRÍGUEZ MIRELES Y HORACIO VITE TORRES.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de marzo de dos mil diecinueve** emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 18/2016 promovida por la procuradora general de la República en contra del artículo 259, fracción X, del Código Penal para el Estado de Veracruz, publicado el uno de febrero de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz.

### I. TRÁMITE:

**1. Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado el dos de marzo de dos mil dieciséis,<sup>1</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, procuradora general de la República,<sup>2</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 259, fracción X, del Código Penal para el Estado de Veracruz, del contenido literal siguiente:

"Artículo 259. Se impondrán de uno a seis años de prisión y multa de trescientos a quinientos días de salario a quien, sin contar con los permisos, licencias o autorizaciones correspondientes o sin aplicar las medidas de previsión o de seguridad adecuadas:

"...

"X. Habiéndole sido aplicada una sanción administrativa por hecho similar, reincida en realizar a cielo abierto la quema de llantas, plásticos o cualquiera otro material contaminante del medio ambiente; o"

**2. Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado de Veracruz.

**3. Concepto de invalidez.** En el concepto de invalidez se argumenta, en síntesis, que:

<sup>1</sup> Fojas 1 a 21 del toca.

<sup>2</sup> Personalidad que acreditó con la copia certificada de su nombramiento.

a) El precepto impugnado vulnera los derechos humanos a la seguridad jurídica, a la legalidad y a la taxatividad.

Pues no señala de forma clara y exacta la descripción típica de la conducta, al referir la reincidencia como elemento normativo esencial y al hacerla depender de una sanción administrativa por "hecho similar".

Lo que deja al arbitrio del operador jurídico determinar la similitud o disimilitud de la conducta sancionada en sede administrativa con la conducta sancionada en sede penal.

b) Por lo que, si "lo similar" es aquello que tiene semejanza o analogía con algo, el artículo impugnado permite se sancione penalmente a alguien por realizar una conducta análoga a quemar a cielo abierto llantas, plásticos o cualquier otro material contaminante, con independencia de que anteriormente ya le fuera aplicada una sanción administrativa.

Incluso en la iniciativa y posterior dictamen que dio lugar al artículo impugnado se señaló que se buscaba sancionar penalmente a las personas que ya habían sido sancionadas administrativamente.

c) Que el artículo impugnado **vulnera el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de tipicidad o taxatividad**, pues es un "tipo penal abierto" ya que, para que se actualice la hipótesis normativa, es necesario que el sujeto activo haya sido sancionado administrativamente por un "hecho similar" a la quema de llantas, plásticos o cualquier otro material contaminante.

Lo que genera un vacío sobre los supuestos que colman la descripción típica, permitiendo que el juzgador determine discrecionalmente el grado de similitud o disimilitud entre la conducta sancionada en sede administrativa y la realizada en sede penal.

Tampoco protege el bien jurídico que pretende salvaguardar (medio ambiente), sino que sanciona el actuar reincidente del sujeto activo, siempre y cuando, se cumpla con el elemento normativo esencial de que exista una sanción administrativa previa por un hecho similar.

Ahora bien, por lo que hace a la reincidencia, el artículo 33 del Código Penal de Veracruz establece que habrá reincidencia siempre que el condenado por sentencia ejecutoria, dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa otro delito en la entidad, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena, un término igual al de la prescripción de la pena; lo que evidencia la contradicción con el artículo impugnado, pues

la reincidencia requiere se cometa otro delito sancionado por las leyes penales y no una infracción de carácter administrativo.

**d) Inexistencia de un "hecho similar" dentro de un cuerpo normativo formal y materialmente legislativo.**

La redacción del tipo exige que la sanción administrativa primigenia haya versado sobre una conducta parecida en algún grado a la quema de llantas, plásticos o cualquier otro material contaminante.

Por lo que si el derecho administrativo sancionador también se ve enmarcado por el principio de legalidad, sería indispensable que una previsión administrativa regule y sancione un hecho traspolable al que se sanciona en la vía penal.

Y de un análisis a la Ley de Protección Ambiental del Estado de Veracruz y a todo el ordenamiento legislativo de ese Estado, se observa que no existe una conducta similar a la sancionada en el artículo impugnado.

Así, la inconstitucionalidad del artículo descansa en que se viola el principio de taxatividad, pues la cláusula de remisión no se dota de contenido normativo preciso y exacto en la ley.

**e) Inexistencia de un "hecho similar" dentro de un cuerpo normativo administrativo.**

Inclusive, ningún reglamento estatal prevé en su contenido una sanción administrativa por un "hecho similar" al descrito en el artículo impugnado, de hecho, es hasta las disposiciones reglamentarias municipales en que se encuentran las primeras disposiciones aplicables.

Tal como sucede en el Reglamento de Servicios Municipales de Xalapa, o el Reglamento de Limpia Pública para el Municipio de Fortín, que prohíben expresamente la quema de llantas o desperdicios en lotes baldíos, imponiendo multas a los infractores.

Pero de tener por colmado el requisito de la reincidencia acudiendo a reglamentos municipales, violaría el principio de reserva de ley, al tener que acudir a actos formalmente administrativos para determinar la configuración del delito.

**f) El artículo impugnado vulnera el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,** pues prevé un tipo penal que no delimita

estrictamente las conductas delictivas, lo que permite que la descripción de la conducta dependa de la apreciación de la autoridad que aplicará la norma.

g) No resulta procedente realizar una interpretación conforme o integradora del artículo impugnado al tratarse de la materia penal.

**4. Artículos señalados como violados.** La promovente señaló como violados los artículos 14, párrafo tercero, de la Constitución y 9 de Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**5. Registro y turno.** Por acuerdo de tres de marzo de dos mil dieciséis,<sup>3</sup> el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 18/2016, y turnarlo a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández para que fungiera como instructora.

**6. Admisión.** La Ministra instructora por acuerdo de once de marzo de dos mil dieciséis,<sup>4</sup> admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz para que rindieran sus informes dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que surtiera efectos la notificación del citado auto.

**7. Informe del Poder Legislativo.** La diputada presidenta del Congreso del Estado de Veracruz rindió informe mediante oficio recibido el catorce de abril de dos mil dieciséis,<sup>5</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal en el que manifestó, esencialmente, lo siguiente:

a) Que el artículo impugnado no es inconstitucional, pues no vulnera el principio de tipicidad, toda vez que no admite confusión alguna, ya que la sanción administrativa que prevé se encuentra prevista en los reglamentos de policía y buen gobierno.

En virtud de que son los Municipios los entes encargados de cuidar y proteger el medio ambiente por lo que, cuando imponen una sanción por la quema de llantas, plásticos o cualquier otro material contaminante, deben advertir al particular que, en caso de reincidencia, se procederá a realizar la denuncia penal respectiva.

<sup>3</sup> Ibídem. Foja 29.

<sup>4</sup> Ibídem. Fojas 30 y 31.

<sup>5</sup> Ibídem. Fojas 83 a 88.

b) La sanción administrativa previa busca ser una "medida cautelar" o "llamada de atención" a las personas para que no sigan afectando al medio ambiente.

c) El artículo no impone una sanción penal por simple analogía, pues precisa la acción reprochable "quemar de llantas, plásticos o cualquier otro material contaminante".

d) Si bien el artículo hace referencia a una sanción administrativa por un hecho similar, lo cierto es que en el mismo párrafo y a renglón seguido, deja claro que el hecho similar es quemar a cielo abierto llantas, plásticos o cualquier otro material contaminante del medio ambiente.

e) Si bien habla de una reincidencia, se refiere a la advertencia que se le hizo al particular de no cometer otra vez el mismo hecho, no que se considere reincidente para efectos de la pena a quien haya quemado llantas previamente.

f) Se cumplen con los principios de taxatividad y tipicidad, pues el artículo es claro en señalar la conducta que se sanciona y la pena que se impondrá.

g) Contrario a lo que sostiene la accionante, el ordenamiento jurídico de Veracruz prevé en la Ley Estatal de Protección Ambiental, que la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente y las autoridades municipales pueden imponer sanciones administrativas por la contaminación de la atmósfera, en la que queda comprendida de manera genérica la quema de llantas o plásticos.

h) El artículo no deja al libre arbitrio del juzgador la decisión de cuando se debe aplicar la sanción penal, pues es preciso en señalar que se aplicará a quien ya haya sido sancionado administrativamente por la quema de llantas y plásticos a cielo abierto.

**8. Informe del Poder Ejecutivo.** El Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz rindió informe mediante escrito recibido el veintiuno de abril de dos mil dieciséis,<sup>6</sup> en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal en el que manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) Que era cierto que había promulgado y publicado el artículo impugnado.

b) Que el artículo no es inconstitucional, pues respeta los derechos de seguridad jurídica, legalidad y taxatividad.

<sup>6</sup> *Ibíd.* Fojas 120 a 126.

c) Que no se deja al arbitrio del operador jurídico determinar la similitud del hecho sancionado administrativamente con el sancionado penalmente, pues refiere con claridad que debe sancionarse la quema de llantas, plásticos o cualquier otro material contaminante.

d) Tampoco resulta un tipo penal abierto, pues se describe perfectamente la conducta.

e) Si bien la elección de la palabra "reincida" es desafortunada, debe entenderse que se pretende sancionar cuando el sujeto activo repite la conducta que ya fue sancionada administrativamente.

f) Al tratarse de un delito ambiental, esta Suprema Corte ya ha establecido que es válido remitirse a ordenamientos administrativos para llenar vacíos de la ley penal en aspectos no jurídicos.

**9. Recepción de informes, requerimiento y vista a las partes para la formulación de alegatos.** Mediante acuerdo de diecinueve de abril de dos mil dieciséis,<sup>7</sup> se tuvo por presentado el informe solicitado al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, por designados sus delegados y señalado domicilio para oír y recibir notificaciones.

**10.** Por otra parte, mediante acuerdo de veinticinco de abril de dos mil dieciséis,<sup>8</sup> se tuvo por presentado el informe solicitado al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, por designados sus delegados y señalado domicilio para oír y recibir notificaciones. Asimismo quedaron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos por escrito.

**11. Alegatos.** Por escritos presentados el cuatro<sup>9</sup> de mayo de dos mil dieciséis, los delegados de la procuradora general de la República y del gobernador del Estado de Veracruz, formularon sus alegatos.

**12. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de diecisiete de mayo de dos mil dieciséis,<sup>10</sup> se tuvieron por formulados los alegatos y se cerró la instrucción para efecto de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

<sup>7</sup> Ibídem. Foja 117.

<sup>8</sup> Ibídem. Foja 147.

<sup>9</sup> Ibídem. Fojas 153 a 174.

<sup>10</sup> Ibídem. Foja 175.

## II. CONSIDERACIONES:

**13. Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta 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 (vigente al momento de la presentación de la demanda),<sup>11</sup> el artículo 1o. de su ley reglamentaria<sup>12</sup> y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>13</sup> toda vez que se plantea la posible contradicción entre una disposición general local y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y un tratado internacional del que el Estado Mexicano es parte.

**14. Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>14</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

**15.** La reforma a la fracción X del artículo 259 del Código Penal para el Estado de Veracruz, se publicó en la Gaceta Oficial de la entidad el uno de febrero de dos mil dieciséis,<sup>15</sup> por lo que el plazo de treinta días naturales para

<sup>11</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

<sup>12</sup> **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>13</sup> **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."

<sup>14</sup> **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."

<sup>15</sup> Fojas 143 a 146 del toca.

efectos del cómputo respectivo transcurrió del dos de febrero al dos de marzo de dos mil dieciséis.

**16.** Luego, si el escrito de demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de marzo de dos mil dieciséis, debe estimarse oportuna su promoción.

**17. Legitimación.** Al efecto, debe tenerse en cuenta que, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, fue modificado y adicionado el artículo 105, fracción II, incisos c) e i), de la Constitución Federal,<sup>16</sup> estableciéndose que se encuentran legitimados para ejercer la acción de inconstitucionalidad, entre otros, el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico, tratándose de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas, así como el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal, además de las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

**18.** Sin embargo, en el párrafo primero del artículo décimo sexto transitorio de la aludida reforma constitucional se establece que: "**Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**"

<sup>16</sup> "Artículo 105.

"... .

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

"... .

"c) El Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;

"... .

"i) El fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones."

19. En consecuencia, dado que a la fecha de presentación de la demanda no se había emitido la ley relativa a la Fiscalía General de la República, ni la declaratoria de su autonomía constitucional, debe estimarse que la entonces procuradora general de la República está legitimada para impugnar normas generales de carácter estatal a través de la acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto en el inciso c), de la fracción II, del artículo 105 constitucional en vigor.<sup>17</sup>

20. De acuerdo con lo anterior, es dable sostener que la presente acción de inconstitucionalidad se promovió por parte legitimada para ello, en tanto se impugnan una norma general contenida en una ley local y se suscribió por la entonces procuradora general de la República, lo que acreditó con la copia certificada de su designación por el presidente de la República.

21. **Procedencia.** La presente acción encuadra en el supuesto de procedencia previsto en el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (vigente al momento de la presentación de la demanda). Además de que en la presente acción de inconstitucionalidad las partes no hicieron valer causas de improcedencia ni este Tribunal Pleno advierte la actualización de alguna; por lo que procede el análisis de los conceptos de invalidez planteados por la actora.

### III. ESTUDIO DE FONDO

22. A juicio de la accionante, el artículo 259, fracción X, del Código Penal para el Estado de Veracruz, contraviene los derechos fundamentales de seguridad jurídica, legalidad y taxatividad, previstos en los artículos 14, tercer párrafo, de la Constitución y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no precisa de forma clara y exacta la descripción típica de la conducta, al señalar la reincidencia como elemento normativo esencial y al hacerla depender de una sanción administrativa previa por "hecho similar"; lo que deja al arbitrio del operador jurídico determinar la similitud o disimilitud de la conducta sancionada en sede administrativa con la conducta sancionada en sede penal.

<sup>17</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

**23.** El concepto de invalidez es esencialmente **fundado**, suplido en su deficiencia, en términos de lo que dispone el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

**24.** Con el objetivo de otorgar claridad al estudio de fondo, esta ejecutoria se conformará en este apartado de la siguiente manera: a) Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, y b) análisis de constitucionalidad del artículo impugnado.

#### **a) Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad**

**25.** El principio de taxatividad ha sido materia de reiterados pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha precisado su fundamento, definición y alcances, así como la forma de analizar su cumplimiento.

**26.** En la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 95/2014,<sup>18</sup> se reseñaron los principales pronunciamientos sobre este tema y se fijó el parámetro de control constitucional, en que se funda la decisión de este asunto.

**27.** Se estableció que el principio de taxatividad está reconocido en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**28.** El artículo 9 de la citada Convención, establece el principio de legalidad en los términos siguientes:

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos (sic) según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

**29.** En la interpretación de esa norma convencional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala, en sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90) y en el Caso Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, en sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, estableció lo siguiente:

---

<sup>18</sup> Resuelta el siete de julio de dos mil quince.

"90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

"... Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, ... la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

"En un Estado de derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

"En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. ..."

"121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana."

**30.** Asimismo, el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, establece:

**"Artículo 14. ...**

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

**31.** En la aludida acción de inconstitucionalidad 95/2014, se recordó que en la interpretación de la porción normativa transcrita, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

a) La garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales se especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.

b) La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.

c) Las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82, Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, materias penal y constitucional, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.—La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, en la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84, del Tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, materias constitucional y penal, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.—El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."

**32.** Además, se retomó lo resuelto por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011, en la que se aclaró que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, y se definió el principio de taxatividad como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

**33.** Asimismo, se explicó que, comúnmente, se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

**34.** Además, se reconoció que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. Por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de precisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

**35.** El otro extremo es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica. De aquí que la certeza jurídica y la igualdad en la aplicación del derecho sean los valores subyacentes al principio de taxatividad.

**36.** Con relación al grado de precisión que se exige en las normas penales, en ambas acciones de inconstitucionalidad se aludió al criterio que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de la Primera Sala, cuyo contenido es el siguiente:

"PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es exten-

sivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.<sup>20</sup>

37. En la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se destacó que de dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

---

<sup>20</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas».

**38.** La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

**39.** Se sostuvo que del principio de legalidad deriva el de taxatividad, que exige la formulación, en términos precisos, de los supuestos de hecho que pretenden regular las normas penales, a partir de dos directrices: a) el uso de conceptos con el menor grado de vaguedad posible para determinar los comportamientos penalmente prohibidos;<sup>21</sup> y, b) la preferencia por el uso de conceptos descriptivos (p. ej. privar de la vida) frente a los conceptos valorativos (p. ej. ultrajar).<sup>22</sup>

**40.** Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta, y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función de desincentivación en la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

**41.** En ese sentido, se concluyó que el principio de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. De manera que esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

**42.** Lo anterior implica que, al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como

---

<sup>21</sup> Es decir, el uso de conceptos, cuya zona de claridad sea lo más amplia posible (el conjunto de casos en que claramente aplica el concepto), y cuya zona de penumbra (los casos en los que es dudoso si aplica o no el concepto) sea lo más reducida posible.

<sup>22</sup> Esto es, la preferencia por conceptos con un contenido informativo/descriptivo denso, susceptible de ser verificado objetivamente mediante procedimientos empíricos, y en los que el recurso a valoraciones para determinar su aplicabilidad se reduzca en lo posible.

merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, porque ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria del derecho fundamental en comento.

**43.** Sin embargo, en ese mismo fallo se aclaró que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación absoluta. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales, únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

**44.** También se precisó que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como al contraste entre dicha expresión con otras contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios (esto, especialmente, cuando se trata de delitos que regulan actividades sociales especializadas, como las actividades profesionales, por ejemplo).<sup>23</sup>

**45.** En suma, en atención a lo resuelto en los reseñados precedentes, la norma que describa alguna conducta que deba ser sancionada penalmente resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, si su imprecisión es excesiva o irrazonable, es decir, tiene un grado de indeterminación tal, que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

---

<sup>23</sup> La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico se pronunció la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 448/2010, en sesión de 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 357, cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS."; así como: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.", Décima Época, Tipo de tesis: Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materias: constitucional y penal, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131.

**46.** Ahora bien, el principio de legalidad en materia penal implica –*entre otras cosas*– que la redacción de los tipos penales debe ser suficientemente clara y precisa. Una disposición jurídica satisface la exigencia de taxatividad si el destinatario de la norma puede anticipar con certeza la conducta que está prohibida y distinguirla de la que está permitida, para poder normar su conducta.

**47.** Las razones que justifican esta exigencia dirigida de manera directa al legislador son garantizar la certeza jurídica, la igualdad ante la ley, y en último término, la autonomía personal.

**48.** En efecto, la exigencia de taxatividad tiene sentido tomando en consideración que la transgresión a normas penales puede conllevar consecuencias severas como la afectación grave a bienes jurídicos como la libertad u otros derechos.

**49.** Por ello, dado que las consecuencias jurídicas de un delito (y el proceso mismo, a menudo) implican una afectación intensa a derechos fundamentales, es de suma importancia que los potenciales afectados, los destinatarios de la norma, tengan certidumbre acerca de qué conductas específicas están prohibidas, y qué conductas están permitidas.

**50.** Pero además, la exigencia de taxatividad se justifica porque las funciones preventivo generales del derecho penal, consistentes en disuadir de la comisión de delitos para preservar bienes jurídicos, sólo pueden ser realizadas si los destinatarios tienen certidumbre acerca de qué conductas están prohibidas, pues una condición de posibilidad para motivar la conducta con arreglo al tipo penal es la inteligibilidad de éste, es decir, la precisión en cuanto a cuáles conductas están prohibidas y cuáles permitidas.

**51.** La exigencia de taxatividad protege otro valor fundamental en un Estado constitucional y democrático de derecho: la igualdad ante la ley. Una ley imprecisa confiere al aplicador, al Juez, una discreción amplia para determinar si un caso se subsume o no en la norma. Esta discreción amplia conferida a una multitud de Jueces entraña el riesgo de que casos semejantes reciban un trato desigual. Incluso de que un mismo Juez haga un uso arbitrario de esa discreción, para tratar de forma distinta casos iguales con base en propiedades no controladas por el derecho. El principio de taxatividad se justifica, entre otras cosas, por la necesidad de garantizar la igualdad ante la ley, esto es, al exigir que las normas penales sean claras y precisas se evita en la mayor medida posible el riesgo de que se apliquen de manera desigual a casos esencialmente semejantes, puesto que se reduce en la mayor medida posible

el ámbito de casos dudosos sobre la aplicabilidad de la norma en los que la discreción judicial entra en juego.

**52.** Pero además, y sobre todo, el principio de taxatividad se justifica a partir del principio de autonomía personal, de acuerdo con el cual, al ser valiosa en sí misma la libre elección individual de planes de vida e ideales de excelencia humana, el Estado tiene prohibido interferir indebidamente con la elección y materialización de éstos, debiendo limitarse a diseñar instituciones que faciliten la persecución individual de esos planes de vida y la satisfacción de los ideales, en virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución.

**53.** En efecto, una condición *necesaria* para poder elegir y llevar a cabo un plan de vida y/o ideal de excelencia humana, es la posibilidad de anticipar con razonable certeza qué conductas están prohibidas y las consecuencias de vulnerar esa prohibición, pues la incertidumbre acerca del ámbito de lo prohibido genera un efecto inhibitorio de la libertad personal y expone a los individuos a consecuencias sumamente gravosas e imprevisibles, con el potencial de truncar un plan de vida libremente elegido.

**54.** En resumen, una norma satisface ese estándar si brinda certeza jurídica acerca de cuál conducta es punible y cuál no; respeta la autonomía personal al permitir anticipar con certeza las consecuencias de los propios actos; proscribire la arbitrariedad de las autoridades de procuración e impartición de justicia y garantiza un trato igualitario ante la ley.

**55.** Ahora bien, para determinar si una norma satisface el principio de taxatividad es necesario tener en cuenta dos aspectos o facetas de las normas. Por una parte, las normas tienen una función directiva, de guía o motivación de la conducta, es decir, las normas cumplen la función de informar al destinatario, específicamente, qué conductas le están permitidas, prohibidas o son obligatorias (por ejemplo: prohibido matar). Por otra parte, las normas tienen una dimensión valorativa, puesto que expresan que ciertos bienes o estados de cosas son valiosos, deseables, etcétera (por ejemplo: la vida es valiosa).

**56.** Este aspecto bifronte está presente en todas las normas, aunque se manifiesta en grados diversos. Mientras más se acentúa alguno de los aspectos, el otro pasa a segundo plano, aunque siempre permanece en el trasfondo.

**57.** Pues bien, el principio de taxatividad requiere destacar en la mayor medida posible el aspecto directivo de las normas: es necesario que el destinatario de la prohibición sepa exactamente qué conducta está prohibida, incluso si no comprende por qué está prohibida, es decir, la norma debe cumplir

su función directiva de guiar la conducta incluso si el destinatario es incapaz de atisbar las razones subyacentes o la dimensión valorativa de las normas.

**58.** En este sentido, el principio de taxatividad requiere que los enunciados de los tipos penales gocen de autonomía semántica respecto de las razones subyacentes que tuvo el legislador para emitirlos, esto es, que cualquier destinatario pueda saber con certeza cuál es la conducta prohibida y cuál la permitida, a partir de la simple lectura del enunciado normativo, incluso si no logra percibir las razones subyacentes que justifican esa prohibición; pues basta con ese conocimiento para que la norma penal cumpla con su función de dirigir o motivar la conducta y proteger bienes jurídicos.

**59.** Esta exigencia requiere, entonces, que las disposiciones se confeccionen, en el mayor grado posible, mediante el uso de expresiones no ambiguas, es decir, unívocas (que no tengan varios significados). Estas expresiones deben designar conceptos lo menos vagos posibles, esto es, conceptos cuyas propiedades estén bien definidas y su aplicación sea clara en la gran mayoría de los casos. Deben preferirse, en la medida de lo posible, los conceptos descriptivos, verificables empíricamente (p. ej. privar de la vida), a los valorativos, que usualmente implican mayor indeterminación (p. ej. ultrajar).

**60.** En suma, si la descripción típica de la conducta no puede precisarse sino *ex post* a través de los cánones de interpretación jurídica empleados por el juzgador; entonces, no satisface el principio de taxatividad, pues ello confirma que desde la perspectiva del destinatario (*ex ante*) no era posible distinguir la conducta prohibida de la permitida, teniendo en cuenta que al destinatario de las normas penales no se le puede exigir que realice razonamientos interpretativos altamente técnicos y propios de la profesión jurídica, para poder determinar qué conducta era penalmente ilícita.

## **b) Análisis de constitucionalidad del artículo impugnado**

**61.** El texto del artículo 259, fracción X, del Código Penal para el Estado de Veracruz, que prevé el delito ambiental materia de la presente acción, es el siguiente:

**"Artículo 259.** Se impondrán de uno a seis años de prisión y multa de trescientos a quinientos días de salario a quien, sin contar con los permisos, licencias o autorizaciones correspondientes o sin aplicar las medidas de previsión o de seguridad adecuadas:

" ...

"X. Habiéndole sido aplicada una sanción administrativa por hecho similar, reincida en realizar a cielo abierto la quema de llantas, plásticos o cualquiera otro material contaminante del medio ambiente."

**62.** Atendiendo a la literalidad de la transcripción, se obtiene que el tipo penal impugnado contiene los elementos que integran un delito ambiental, mismos que son los siguientes:

a) Que alguien a cielo abierto realice la quema de llantas, plásticos o cualquiera otro material contaminante (verbo rector del tipo o conducta que se prohíbe, elemento objetivo).

b) Que la acción se realice sin contar con los permisos, licencias o autorizaciones correspondientes o sin aplicar las medidas de previsión o seguridad adecuadas (elemento normativo).

c) Que al sujeto activo le hubiese sido aplicada sanción administrativa por hecho similar y reincida en la conducta (elemento objetivo-normativo).

**63.** De estos elementos, resulta necesario determinar si son suficientes para que cualquier persona, como destinatario de la norma penal, conozca sin confusión ni incertidumbre, la conducta que amerita la sanción penal por el delito ambiental de que se trata, que se traduce en prisión de uno a seis años y multa de trescientos a quinientos días de salario.

**64.** Así, es pertinente resaltar que se trata de una norma penal dirigida a cualquier persona, de manera que en su interpretación debe atenderse al uso general y cotidiano de la entidad federativa a la que pertenece la norma impugnada.

**65.** Ahora bien, la accionante refiere esencialmente en sus agravios que el artículo 259, fracción X, del Código Penal para el Estado de Veracruz, contraviene los derechos fundamentales de seguridad jurídica, legalidad y taxatividad, previstos en los artículos 14, tercer párrafo, de la Constitución y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no precisa de forma clara y exacta la descripción típica de la conducta, al señalar la reincidencia como elemento normativo esencial y al hacerla depender de una sanción administrativa previa por "hecho similar"; lo que deja al arbitrio del operador jurídico determinar la similitud o disimilitud de la conducta sancionada en sede administrativa con la conducta sancionada en sede penal.

**66.** El motivo de inconformidad es fundado en la medida de que, de la lectura del precepto impugnado, se advierte que para que la conducta de

quema de llantas, plásticos o cualquiera otro material contaminante sea penalmente relevante, debe existir una sanción administrativa impuesta al sujeto activo por la realización de un hecho similar, esa circunstancia nos lleva a definir qué debemos entender por la palabra similar.

**67.** El adjetivo "similar" significa: "Que tiene semejanza o analogía con algo", de conformidad con el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, en tanto, que por "semejante", debe entenderse lo que se parece a alguien o algo, mientras que "analogía" es definida como la relación de semejanza entre cosas distintas.

**68.** En ese sentido, si la norma penal cuestionada exige como uno de sus elementos constitutivos, que el sujeto activo que realiza la quema a cielo abierto de llantas plásticos o cualquier otro objeto contaminante, haya sido sancionado administrativamente por una acción similar, es evidente que la norma penal es vaga y ambigua.

**69.** En efecto, la utilización del término similar genera imprecisión, pues el destinatario de la norma podría encontrar al menos tres posibles interpretaciones:

1. Que el calificativo "similar" se refiere exclusivamente a sanciones derivadas de acciones parecidas a la quema a cielo abierto de llantas, plásticos o cualquier otro material contaminante.

2. Que ese elemento típico se refiere a sanciones administrativas impuestas, no sólo por acciones como las descritas en la fracción X, sino de cualquier hecho que tenga incidencia en la afectación al bien jurídico tutelado que en el caso concreto es el medio ambiente, ya sea que esté previsto en las demás fracciones del artículo impugnado, o bien, en cualquier otra normatividad; y,

3. Que "por hecho similar" también se entienda cualquier sanción derivada de no contar con los permisos, licencias o autorizaciones correspondientes, sin aplicar las medidas de previsión o de seguridad adecuada que hayan puesto en peligro a la seguridad colectiva, con independencia de si su naturaleza es ambiental o no.

**70.** En ese contexto, ante la pluralidad de opciones de interpretación de la norma se genera una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoca en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica que exige, como uno de sus elementos, que el activo haya sido sancionado administrativa-

mente por un hecho similar, porción normativa que ineludiblemente llevará a que sea el operador de la norma quién deba decidir si la conducta previa en efecto "es similar" a la que es materia de reproche penal.

**71.** En ese sentido la descripción típica impugnada resulta vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, cuando en estricto respeto al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad la norma penal debe estar construida de forma tal que garantice la prohibición de analogía o mayoría de razón en su aplicación, de manera que debe ser exacta, no sólo porque a la infracción corresponda una sanción (en el caso prevé pena de prisión de uno a seis años y multa de trescientos a quinientos días) pues las normas penales deben cumplir también con una función de desincentivación en la realización de delitos; sin embargo, en la forma en que fue construida la norma, esa función no se cumple, porque uno de sus elementos no está conformado con la exactitud y claridad necesarias que permitan conocer sin duda la conducta que al destinatario de la norma le está prohibida, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

**72.** Así, las indefiniciones y posibilidades de interpretación ponen en evidencia que la vaguedad potencial del tipo penal consiste en saber si la sanción por hechos similares puede derivar exclusivamente de alguna sanción administrativa por el incumplimiento de la norma ambiental estatal, o también por alguna otra, derivada o impuesta por violación de algún ordenamiento federal o uno municipal en la materia.

**73.** Por otra parte, en un análisis de otro de los elementos de una de las hipótesis de comisión reguladas por la fracción X del artículo 259 del Código Penal para el Estado de Veracruz, Ignacio de la Llave, en suplencia de la deficiencia de la queja, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la norma también es vaga e imprecisa cuando establece como acción la quema a cielo abierto de *"cualquiera otro material contaminante del medio ambiente"*.

**74.** En efecto, la descripción típica hace alusión a un elemento objetivo-normativo que resulta fundamental para constituir una de las hipótesis de comisión del delito ambiental de que se trata; sin embargo, no es posible definir o conocer con plena certeza a qué otro material contaminante del medio ambiente se refiere la norma y que constituya un hecho similar a la quema a cielo abierto de llantas o plástico; por tanto existe una desproporción injustificada del legislador al abrir de tal manera la descripción típica, lo que genera falta de certeza de cuál es el material contaminante.

**75.** En ese sentido, si de la descripción típica que contiene el artículo 259, fracción X, del Código Penal para el Estado de Veracruz no puede precisarse cuál es la conducta prohibida, sino que se requiere un ejercicio *ex post* a través de los cánones de interpretación jurídica que deberá emplear el juzgador; entonces, no satisface el principio de taxatividad, pues tal circunstancia confirma que desde la perspectiva del destinatario no era posible distinguir la conducta prohibida de la permitida, cuando es imperioso tener en cuenta que al destinatario de las normas penales, no se le puede exigir que realice razonamientos interpretativos altamente técnicos y propios de la profesión jurídica, para poder determinar qué conducta es penalmente ilícita.

**76.** Además, en el caso no podemos soslayar que la norma está dirigida a la comunidad en general, donde existen personas que, por falta de una instrucción adecuada sobre el tema de cuidado y respeto al medio ambiente, realizan actividades propias de su vivir diario que pudieran resultar ilícitas, sin éstas saberlo con certeza y precisión.

**77.** Por lo anterior, este Tribunal Pleno considera importante destacar que la declaratoria de inconstitucionalidad sustentada en la presente acción, de manera alguna debe traducirse en restar importancia al derecho humano a vivir en un medio ambiente sano, que es el bien jurídicamente tutelado por este tipo de normas; por el contrario, justo por la importancia de ese derecho en nuestra sociedad, los integrantes de este Máximo Tribunal consideramos relevante que el Estado a través del Poder Legislativo de que se trate describa con la mayor claridad y entendimiento posible todas aquellas conductas constitutivas de delito, castigadas con pena de prisión y, cuyo bien jurídico tutelado sea la protección al medio ambiente.

**78.** Máxime si se tiene presente que en la cultura del pueblo mexicano en diversas entidades de este país, como el Estado de Veracruz, cotidianamente algunas personas realizan conductas que de manera inmediata podrían actualizar el contenido de la norma penal en estudio. Es por ello, que la exigencia al legislador ordinario no es otra, que cumpla con la redacción precisa del tipo penal y la sanción que corresponda estrictamente al delito de que se trate, a fin de que a la persona a la que se le atribuya no sea sancionada, en virtud de semejanzas legales, por analogía ni por mayoría de razón, tal cual lo marca el artículo 14 de la Constitución Federal.

#### IV. EFECTOS.

**79.** Por todo lo anterior, se declara la invalidez de la fracción X del artículo 259 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**80.** 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.

**81.** Ahora bien, en atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, en virtud de que la impugnación analizada versa sobre una norma de carácter penal, la presente declaratoria de invalidez surte efectos retroactivos en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado la porción normativa impugnada a partir de la fecha de su entrada en vigor; en la inteligencia de que dichos efectos se surtirán con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 259, fracción X, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado mediante Decreto Número 610, el primero de febrero de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa; la cual surtirá sus efectos, en términos del último apartado de este fallo, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, al trámite y a las consideraciones (competencia, oportunidad, legitimación y procedencia).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 259, fracción X, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave. Los Ministros Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

El Ministro Eduardo Medina Mora I. no asistió a la sesión de catorce de marzo de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En la sesión privada ordinaria celebrada el primero de abril de dos mil diecinueve se aprobó en sus términos el texto del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 18/2016 por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas respecto de las consideraciones relacionadas con efectos retroactivos de la declaratoria correspondiente, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 18/2016 quedó aprobado en los términos antes precisados.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 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 10 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

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

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE IMPUGNA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

**III. DEUDA PÚBLICA. LA CONTRATACIÓN DE EMPRÉSTITOS PARA SOLVENTAR GASTO TRATÁNDOSE DE DEUDAS A LARGO PLAZO O MULTIANUALES VULNERA LA PROHIBICIÓN SEÑALADA EN EL ARTÍCULO 117, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "23", DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SUS MUNICIPIOS).**

**IV. DEUDA PÚBLICA. PROHIBICIÓN DE CONTRATAR EMPRÉSTITOS PARA SUFRAGAR GASTO CORRIENTE DENTRO DE LOS ÚLTIMOS SEIS MESES DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN FUNCIONES, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 23, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SUS MUNICIPIOS).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE: "23", DE LA LEY DE DEUDA PÚBLICA PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA Y SUS MUNICIPIOS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 89/2016. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 4 DE MARZO DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JOEL ISAAC RANGEL AGÜEROS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cuatro de marzo de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito presentado el diecinueve de octubre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, con el carácter de procuradora general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las porciones normativas "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley" contenidas en el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, reformado mediante decreto publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis en el periódico oficial de dicha entidad federativa.

Asimismo, señaló como autoridad emisora, al Poder Legislativo, y como autoridad promulgadora, al Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Chihuahua.

SEGUNDO.—En los conceptos de invalidez, en síntesis, se argumenta lo siguiente:

### **Primer concepto de invalidez**

- La procuradora general de la República comienza por esgrimir que las porciones normativas "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley" contenidas en el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios vulnera lo dispuesto por el numeral 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- En este contexto, explica que desde la reforma constitucional en materia de disciplina financiera, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, el artículo 117, fracción VIII, constitucional establece de manera absoluta la prohibición para que los Estados y sus Municipios adquieran deuda pública para financiar gasto corriente.

- Aduce que el artículo impugnado establece, —como regla general—, que no podrán realizarse operaciones de crédito público para cubrir gasto corriente, para lo cual prevé como excepciones, los supuestos contenidos en los artículos 4o., párrafo tercero, 23 y 24 de la propia Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

- Manifiesta que los referidos preceptos a los que remite el artículo impugnado, establecen diversos términos y condiciones para contratar créditos o empréstitos, así como para la contratación de obligaciones a corto plazo.

- Bajo esta línea de pensamiento, refiere que en la iniciativa de reforma constitucional en comento, se planteó la necesidad de transparentar el

uso de recursos públicos; de promover la rendición de cuentas y de combatir los actos de corrupción en la contratación de empréstitos y obligaciones de pago por parte de las entidades federativas y sus Municipios, motivo por el que se propuso, entre otras medidas, la prohibición de destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

- Especifica que en el régimen transitorio de la reforma constitucional mencionada, se estableció que el Congreso de la Unión debía expedir la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y Municipios, dentro de los noventa días siguientes a su entrada en vigor.

- Por lo anterior, expone que el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios, en donde se define el concepto de lo que debe entenderse por "gasto corriente" (erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo).

- Asimismo, enfatiza en que el artículo noveno transitorio, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus Municipios, prevé una autorización temporal hasta el dos mil dieciocho, para que se puedan destinar al gasto corriente los "ingresos excedentes" derivados de "ingresos de libre disposición", siempre que la entidad federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al sistema de alertas, excepción que –afirma– no es aplicable al caso de la norma impugnada.

- Lo anterior, porque estima que el artículo impugnado no determina que los "ingresos excedentes" derivados de "ingresos de libre disposición" podrán destinarse al gasto corriente hasta el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, sino que las excepciones que contempla permiten que se contrate deuda pública para que los recursos obtenidos se destinen a financiar gasto corriente.

### **Segundo concepto de invalidez**

- En este apartado de su demanda, la procuradora general de la República sostiene que el artículo 35, en relación con el diverso 23, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, vulneran los principios de certeza y seguridad jurídica previstos en los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal.

- Al respecto refiere que, por una parte, el precepto 35 de la ley impugnada establece excepciones para que los Municipios puedan realizar opera-

ciones de crédito para financiar gasto corriente, mientras que el diverso artículo 23 del mismo ordenamiento legal, determina que los Ayuntamientos no podrán otorgar autorización para contratar créditos o empréstitos destinados a sufragar gasto corriente.

- Consecuentemente, advierte que existe incertidumbre jurídica debido a que no se sabe si se encuentra prohibido o permitido que los Ayuntamientos contraten deuda y dirijan los recursos obtenidos para financiar gasto corriente.

- Por otro lado, es oportuno destacar que en otra parte de su demanda, la procuradora general de la República manifiesta que no le fue inadvertido que el texto del primer párrafo del artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, ya se encontraba contenido con anterioridad en los diversos numerales 34 y 35 del mismo ordenamiento legal, antes del decreto de reforma publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.

- No obstante lo anterior, destaca que el texto de los numerales contenidos en la ley anterior a la reforma de mérito, se redactaron cuando todavía la Constitución Federal no prohibía expresamente la adquisición de deuda pública destinada al gasto corriente.

- En adición a lo anterior, explica que la reforma al artículo impugnado, incorporó en su nuevo texto, la remisión al diverso numeral 34 de la misma ley, el cual regula las condiciones para que las entidades públicas contraten obligaciones a corto plazo, por lo que –afirma– que al crearse una nueva excepción a la regla general que prohíbe realizar operaciones de crédito para financiar gasto corriente, se genera que se esté frente a un nuevo acto legislativo.

- Así, argumenta que en el caso en concreto no puede estimarse que sólo existió un cambio de identificación numérica de la norma general impugnada, toda vez que se adicionó un supuesto más para que fuera procedente la excepción a la regla general que prohíbe adquirir deuda para financiar gasto corriente, por lo que, a su parecer, sí se modificó el alcance y el sentido jurídico de la norma impugnada.

- Con base en lo anterior, señala que la reforma al artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, permite y extiende los supuestos de excepción para realizar operaciones de crédito público para financiar gasto corriente, sin que se tomara en cuenta para ello la reforma constitucional de veintiséis de mayo de dos mil quince, en la que se

determinó expresamente la prohibición de que los Estados y sus Municipios realizaran cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente.

TERCERO.—Se estiman infringidos los artículos 14, 16 y 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTO.—Mediante proveído de veinte de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 89/2016, así como turnar el expediente correspondiente al Ministro José Fernando Franco González Salas, como instructor del procedimiento.

Por diverso acuerdo de la misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite esta 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.

QUINTO.—En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua se señala, en síntesis, lo siguiente:

- El Poder Ejecutivo advierte que, la reforma a la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, publicada el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, fue resultado de un proceso legislativo local contemplado en el artículo 64, fracción II, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

- Específica que en la demanda se solicita la invalidez de los artículos 4o., párrafo tercero, 23, 34 y 35 de la ley impugnada; empero, aduce que el numeral 23 no fue reformado tal y como se observa de las documentales que contienen el proceso legislativo correspondiente, por lo que estima que debe considerarse como inexistente tal acto impugnado.

- Argumenta que el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua sí fundó y motivó su actuación a través de la exposición de motivos que antecedió a la iniciativa de reforma, así como dentro del proceso legislativo en general.

- De esta manera, destaca que el Poder Ejecutivo únicamente participó en lo referente a la publicación y promulgación del Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., mediante el cual se reformó la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

- Agrega que la reforma de mérito es constitucional, pues se armonizaron las porciones normativas estatales con el texto de la Constitución Fede-

ral, aunado a que su finalidad fue la de redactar un texto más claro, sin que haya existido un ánimo de reformar el origen del ordenamiento impugnado, de ahí que, a su parecer, no se esté frente a un nuevo acto legislativo.

- Explica que, al precepto reclamado únicamente se le añadió la referencia al "artículo 34" de la propia ley, lo cual complementa una excepción relacionada con los artículos 23 y 35 de dicho ordenamiento legal.

- Por este motivo, señala que la modificación de la norma impugnada fue simplemente numérico, de ahí que deba sobreseerse en esta acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal.

- Finalmente, menciona que las normas impugnadas se ajustan al contenido del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, que permite equiparar en los tres órdenes de gobierno, el manejo de las finanzas públicas en su conjunto así como el uso responsable del endeudamiento como instrumento para financiar el desarrollo.

SEXTO.—En el informe rendido por el Congreso del Estado de Chihuahua se manifiesta, fundamentalmente, lo siguiente:

- A su parecer, resultan infundadas las argumentaciones vertidas en la demanda de esta acción de inconstitucionalidad, toda vez que desde mil novecientos noventa y cuatro, se expidió la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua, que en sus artículos 34 y 35 establecía lo mismo que ahora señala la norma impugnada.

- Sobre esta línea argumentativa, refiere que el Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., mediante el cual se reformó la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, publicada el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica, por lo que no se trata de un nuevo acto legislativo.

- Específica que si bien a la norma impugnada se agregó la excepción de lo previsto en el artículo 34 de la propia ley, realmente esa disposición no es la que se pretende impugnar, sino la redacción del precepto que ya se contenía con anterioridad a la reforma.

- Además, destaca que no debe soslayarse que el artículo noveno transitorio de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y sus

Municipios, establece que podrán destinarse los recursos obtenidos por créditos o empréstitos hasta el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, y si bien los artículos impugnados no prevén esa condicionante, lo cierto es que ello no contraviene el artículo 117 constitucional, pues dicho plazo aún no termina.

- En este contexto, refiere que puede darse el caso de que bajo esas disposiciones, los Estados hayan contratado empréstitos para sufragar gastos corrientes que ya estaban presupuestados con anterioridad, por lo que al considerar inconstitucional el artículo impugnado se quebrantarían las finanzas del Estado o Municipio que corresponda.

- Por lo que hace al segundo concepto de invalidez formulado por la Procuraduría General de la República, se reitera que la legislación aplicable, permite contraer créditos o empréstitos hasta el ejercicio fiscal de dos mil dieciocho, motivo por el que la regla absoluta que se estableció en la Constitución Federal entrará en vigor hasta el dos mil diecinueve, de ahí que no exista violación alguna a los artículos 14 y 16 constitucionales.

- Finalmente, menciona una vez más que declarar la invalidez de la norma impugnada acarrearía la afectación al equilibrio presupuestal del Estado, lo que a su vez generaría perjuicios a las finanzas públicas estatales en contravención del interés colectivo en términos de lo establecido en el artículo 4o. de la Constitución Federal.

SÉPTIMO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de las partes y encontrándose debidamente instruido el procedimiento, 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 esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), y Décimo Sexto transitorio de la reforma publicada el diez de febrero de dos mil catorce, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con 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 la promovente plantea la posible contradicción, entre el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, reformado mediante decreto publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil

dieciséis en el Periódico Oficial de dicha entidad y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En primer lugar se analizará si la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

Para tal efecto, es importante destacar que el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, dispone lo siguiente:

"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."

Conforme a este precepto, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, cuyo cómputo inicia el día siguiente a aquel en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial.

Ahora, la procuradora general de la República precisa que impugna el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, específicamente en las porciones normativas que señalan: "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley", mismo que fue reformado mediante Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.<sup>1</sup>

Así, el plazo de treinta días para promover esta acción de inconstitucionalidad inició el veinticinco de septiembre y finalizó el veinticuatro de octubre de dos mil dieciséis, por lo que si la demanda correspondiente se presentó el diecinueve de octubre del referido año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta que su presentación fue oportuna.

Se estima necesario hacer notar que tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo, ambos del Estado de Chihuahua, adujeron que en el caso la norma impugnada no constituía un nuevo acto legislativo, por lo que debía

---

<sup>1</sup> Consulta en línea : [[http://www.chihuahua.gob.mx/sites/default/files/po077\\_2016.pdf](http://www.chihuahua.gob.mx/sites/default/files/po077_2016.pdf)]

sobreseer en esta acción de inconstitucionalidad, argumentos que se analizarán en el apartado correspondiente a las causas de improcedencia.

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

La demanda es suscrita por Arely Gómez González, en su carácter de procuradora general de la República, lo que acredita con la copia certificada del nombramiento que le otorgó el presidente de la República.<sup>2</sup>

Asimismo, es necesario destacar que el artículo 105, fracción II, inciso c),<sup>3</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio<sup>4</sup> del decreto de reforma respectivo, faculta al titular de la Procuraduría General de la República para ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

<sup>2</sup> Foja 20 del expediente.

<sup>3</sup> **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."

<sup>4</sup> **Décimo sexto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

"El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este decreto fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

En la especie, como se ha precisado en párrafos precedentes, la procuradora general de la República combate el decreto por el que se reformó, entre otros, el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

Consecuentemente, con fundamento en el artículo 11<sup>5</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley,<sup>6</sup> la promovente de esta acción de inconstitucionalidad cuenta con la legitimación necesaria para ello, pues acredita su cargo y, además, impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local, que estima contrarias a la Constitución Federal.

Encuentra sustento lo anterior, además, en la jurisprudencia P/J. 98/2001, sustentada por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES.—El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna."<sup>7</sup>

<sup>5</sup> "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. ..."

<sup>6</sup> "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."

<sup>7</sup> Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823. Registro digital: 188899.

**CUARTO.—Precisión de actos impugnados.** Del escrito signado por la procuradora general de la República, mediante el cual promueve esta acción de inconstitucionalidad, se observa que en el apartado relativo a "norma general cuya invalidez se reclama", se señaló como acto impugnado el artículo 35, en sus porciones normativas que establecen: "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley", de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

**No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que dentro de su segundo concepto de invalidez, la accionante también combate la constitucionalidad del artículo 23, penúltimo párrafo, de la propia ley de referencia, ya que a su parecer, tal precepto se encuentra en contradicción con el diverso 35 del mismo ordenamiento legal, motivo por el que alega la transgresión a los principios de certeza y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.**

**Con base en lo anterior, y de acuerdo a la lectura íntegra a la demanda respectiva, se evidencia que de conformidad a la intención de la accionante, el tema a dilucidar en esta acción de constitucionalidad se circunscribe en determinar la validez o invalidez de los artículos 23, penúltimo párrafo y 35, en las porciones normativas que señalan "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley", de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.**

**En este sentido cobra aplicación por su contenido, la jurisprudencia P./J. 98/2009, sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:**

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.—El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de inva-

lidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."<sup>8</sup>

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, previo al análisis de fondo del asunto, se estima necesario atender a las causas de improcedencia hechas valer por las partes o, incluso, hacer alusión a las que este Tribunal Pleno advierta, de oficio, conforme a lo establecido por el artículo 19, último párrafo,<sup>9</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua manifiestan que las normas impugnadas no tienen el carácter de un nuevo acto legislativo, en atención a que su actual contenido es el mismo desde la legislación vigente en mil novecientos noventa y cuatro.

Bajo este contexto, resaltan que el Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., mediante el cual se reformó la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, no iba dirigido a modificar el contenido normativo de los artículos impugnados.

Por una parte, el Poder Ejecutivo del Estado destaca que el precepto 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios no sufrió modificación alguna.

Por la otra, se observa que ambos Poderes refieren que al artículo 35 de la ley controvertida sólo se le añadió un supuesto más de excepción, a saber,

<sup>8</sup> Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536. Registro digital: 166985.

<sup>9</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

lo referente al contenido del "artículo 34" del mismo ordenamiento legal, lo cual únicamente complementó las excepciones que ya estaban establecidas anteriormente, aunado a que no es ese numeral (artículo 34) el que se pretende impugnar, sino la redacción que ya se contenía con anterioridad en la legislación que ahora se impugna.

Con base en los argumentos anteriores, ambos Poderes solicitan que se sobresea en esta acción de inconstitucionalidad con base en lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Para dar contestación a los argumentos de referencia, conviene recordar que este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, en sesión de veintiséis de enero de dos mil dieciséis, determinó que para que válidamente se estableciera que se estaba frente a un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, debían reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación.

Resulta relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

El segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

En este sentido, se precisó que una modificación de este tipo no se daría por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado, ni cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre que las nuevas inserciones, no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.

Asimismo, se destacó que tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

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

Así, conforme a este entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico.

Bajo esta línea de pensamiento también quedarían excluidas aquéllas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

Tales aserciones quedaron plasmadas en la jurisprudencia P/J. 25/2016, (10a.) emitida por este Tribunal Pleno, cuyo contenido se transcribe a continuación:

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

que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.<sup>10</sup>

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

En la especie, se cumple con el primer requisito para considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo, consistente en que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, toda vez que se llevaron a cabo las diferentes etapas de dicho proceso hasta culminar con la publicación del Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., en el que la Legislatura del Estado de Chihuahua reformó los artículos 3o., primer párrafo; 4o., tercer párrafo; 34, primer párrafo; y 35, párrafo primero; y adicionó las fracciones I, II, III y IV al párrafo primero, así como los párrafos segundo, tercero y cuarto al artículo 34, los artículos 34 Bis y 34 Ter y un segundo párrafo al artículo 35, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

En efecto, la reforma en comento derivó de la iniciativa presentada por diversos diputados de la sexagésima cuarta Legislatura del Estado de Chihuahua, la cual tenía por objeto adecuar la legislación en materia de deuda pública de dicha entidad a la reforma del artículo 117, fracción VIII, párrafos segundo y tercero de la Constitución Federal, de veintiséis de mayo de dos mil quince.

Se señaló que uno de los aspectos relevantes de la reforma constitucional de mérito era reglamentar el endeudamiento de los entes públicos y, particularmente, las obligaciones, créditos o financiamientos a corto plazo, por lo que al advertirse que la legislación de deuda pública estatal no regulaban tales cuestiones, se consideró necesario incorporar las disposiciones

---

<sup>10</sup> Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65. Núm. Registro digital: 2012802.

relativas contenidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Posteriormente, la Junta de Coordinación Parlamentaria del Congreso del Estado elaboró el dictamen respectivo, en donde se reiteró la pertinencia de la iniciativa de reforma en materia de contratación de obligaciones a corto plazo.

Así, con fundamento en el artículo 43<sup>11</sup> de la abrogada Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, la Junta de Coordinación Parlamentaria sometió a consideración del Congreso Local el contenido del dictamen y la minuta respectiva, y sin que existieran participaciones de los diputados presentes, en votación nominal se aprobó, por unanimidad de votos.

Finalmente, el Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., del que derivó la norma general impugnada fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.

Por lo que hace al segundo requisito, este Tribunal Pleno considera que la reforma del artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios sí es sustantiva, debido a que efectivamente se modificó su alcance, como se demuestra a continuación.

<p style="text-align: center;"><b>Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios</b></p> <p style="text-align: center;"><u>Antes</u> de la reforma de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios</b></p> <p style="text-align: center;"><u>Después</u> de la reforma de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis.</p>
<p><b>Artículo 34.</b> Queda prohibido en general realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, con excepción de lo previsto en el párrafo tercero del artículo 4o. y 23 de esta ley.</p>	<p><b>Artículo 35.</b> Queda prohibido, en general, realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley.</p>

<sup>11</sup> "**Artículo 43.** Las comisiones del Congreso son órganos colegiados que se integran por diputados, cuyas funciones son las de analizar y discutir las iniciativas de ley, los proyectos de decreto y demás asuntos que les sean turnados para elaborar, en su caso, los dictámenes correspondientes."

	<p><b>Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las disposiciones previstas en la presente ley, son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran quienes las lleven a cabo.</b></p>
--	---

Como se advierte del cuadro comparativo anterior, sí existe una modificación sustancial de la norma impugnada, pues además del evidente cambio numérico y de que se reitera la existencia de excepciones para realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, se agrega un supuesto adicional a tales excepciones, lo que generó un cambio normativo a este precepto que modificó su contenido y el alcance.

En efecto, el artículo 34 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, antes de la reforma de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, establecía dos excepciones para que el Estado y sus Municipios pudieran realizar operaciones de crédito público con la finalidad de obtener recursos para destinarlos al financiamiento de gasto corriente.

Tales excepciones se hacían consistir en las hipótesis contenidas en los numerales 4o. y 23 del propio ordenamiento legal, que eran a los que precisamente remitía el propio artículo 34.

El artículo 4o.<sup>12</sup> de la ley impugnada, por una parte, establecía que el Estado podía celebrar operaciones adicionales de endeudamiento, para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de la Ley de Ingresos, sólo por causa debidamente justificada y previa autorización del Congreso, cuando así se requiriera.

<sup>12</sup> **Artículo 4o.** En las iniciativas de Ley de Ingresos que se presenten al Congreso, deberán preverse los montos de endeudamiento anual. Únicamente por causa debidamente justificada, podrá el Estado celebrar operaciones adicionales de endeudamiento, para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de dicha ley, previa autorización del Congreso, cuando se requiriera conforme a la legislación vigente.

"En la iniciativa a que se refiere este artículo el Ejecutivo del Estado acompañará la información relativa al estado que guarda su deuda pública.

"Tratándose de créditos contraídos para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, no será necesario obtener la autorización del Congreso del Estado, siempre y cuando se amorticen en un plazo menor o igual a un año."

Asimismo, se especificaba que respecto de créditos contraídos para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, no era necesario obtener la autorización del Congreso del Estado, siempre y cuando se amortizaran en un plazo menor o igual a un año.

Por su parte, el artículo 23<sup>13</sup> de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios establecía lo siguiente:

- Que los Ayuntamientos podrían contratar créditos o empréstitos que pudieran pagarse dentro del mismo periodo administrativo en que se hubieren otorgado, previa autorización de la mayoría de sus integrantes.

- Que los Ayuntamientos podrían contratar créditos o empréstitos que comprometieran al Municipio por un plazo mayor al del periodo en funciones, siempre que:

- El pago de la deuda contraída y sus intereses no excediera del periodo de las siguientes dos administraciones municipales.

- Existiera autorización de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes.

- El monto pendiente a cargo de las subsecuentes administraciones municipales, no excediera al 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior al que se hubieren celebrado los contratos.

- Los recursos obtenidos se destinaran a infraestructura del Municipio.

<sup>13</sup> "Artículo 23. Los Ayuntamientos, con la autorización de la mayoría de sus integrantes, podrán contratar créditos o empréstitos que puedan pagarse dentro del periodo administrativo en que aquellos se otorguen.

"Asimismo, podrán contratar créditos o empréstitos que comprometan al Municipio por un plazo mayor al del periodo en funciones, siempre y cuando: el pago de la deuda contraída y sus intereses no exceda del periodo de las siguientes dos administraciones municipales; medie autorización de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes; el monto pendiente a cargo de las subsecuentes administraciones municipales, no exceda al 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior al que se hayan celebrado los contratos; y, los recursos que se obtengan se destinen a infraestructura del Municipio.

"Así viene, con la aprobación de las dos terceras partes, podrán contraer obligaciones plurianuales derivado de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo.

"Los Ayuntamientos, no podrán celebrar los actos jurídicos referidos en este artículo, durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

"Los integrantes de los Ayuntamientos correspondientes, serán responsables personal y pecuniariamente de la contravención de este precepto."

- Asimismo, se establecía que los Ayuntamientos podrían contraer obligaciones plurianuales derivadas de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo, siempre que así se aprobara por las dos terceras partes de sus integrantes.

- Además, se indicaba que los Ayuntamientos no podrían celebrar los actos jurídicos referidos en este precepto, durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni debían otorgar autorización para que con dichos recursos se cubrieran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

A consecuencia del Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., se reformaron, entre otros, los artículos 34 y 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, lo que derivó en la adición de una excepción más a las ya establecidas en el artículo 34 de la ley impugnada antes de su reforma, respecto de la permisión de realizar cualquier operación de crédito público con la finalidad de financiar gasto corriente.

En efecto, es de destacarse que con motivo de la reforma a la legislación local, la previsión de las excepciones en comentario ahora se encuentra en el diverso numeral 35 de la ley impugnada, en donde además, se agregó una excepción adicional, a saber, el supuesto al que se hace referencia en el ahora artículo 34 de dicha legislación, el cual establece la posibilidad de que el Estado y sus Municipios contraten obligaciones a corto plazo sin autorización del Congreso, bajo las siguientes condiciones:

- Que el saldo insoluto total del monto principal no exceda del seis por ciento de los ingresos totales aprobados en la Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto, de las entidades públicas durante el ejercicio fiscal correspondiente.

- Tales obligaciones deben quedar pagadas en su totalidad a más tardar tres meses previos a la conclusión del periodo de gobierno de la administración correspondiente.

- Se prohíbe la contratación de nuevas obligaciones a corto plazo durante los últimos tres meses antes de que termine el periodo de gobierno de la administración respectiva.

- Las obligaciones a corto plazo deberán ser quirografarias.

- Dichas obligaciones deben ser inscritas en los Registros Públicos correspondientes.

Con base en lo anterior, se evidencia que sí se modificó el alcance del precepto impugnado, pues ahora se reconoce un supuesto de excepción adicional a la regla general que prohíbe la realización de cualquier operación de crédito para sufragar gasto corriente, ya que además de permitirse conforme a lo indicado en los artículos 4o. y 23, ahora también se posibilita la adquisición de ese tipo de deuda respecto de contrataciones de obligaciones a corto plazo, conforme a los términos establecidos en el artículo 34 de la legislación impugnada.

De esta manera, se arriba a la convicción de que el alcance del precepto reclamado ya no es el mismo al que se contenía en la legislación anterior al Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., puesto que ese cambio, aunque pareciera tenue, sí produce un efecto normativo distinto y, por tanto, la modificación de mérito es sustancial, dado que abrió la puerta a otra diversa hipótesis que amplía el supuesto de las excepciones anteriormente previstas, por lo que lejos de prohibir la adquisición de deuda pública para financiar gasto corriente, la permite –incluso– bajo otro supuesto adicional.

Sobre tales premisas, al demostrarse que sí existió una modificación al sistema normativo en análisis, puesto que se advierte un impacto trascendente en la regulación referente a la adquisición de deuda pública destinada a gasto corriente, sobre todo, porque como ha quedado evidenciado, se introdujeron aspectos novedosos en la norma ahora impugnada, razón por la que se estima válido concluir, contrario a lo manifestado por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Chihuahua, que sí se está frente a un nuevo acto legislativo, que efectivamente permite la procedencia de este medio de control constitucional.

Independientemente de lo anterior, es menester destacar que la pretensión del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua al emitir el Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., que reformó diversos preceptos de la Ley de Deuda Pública de dicha entidad federativa, consistió en intentar cumplir con la obligación de armonizar dicho ordenamiento legal a la reforma constitucional de veintiséis de mayo de dos mil quince y conforme a las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios en materia de disciplina financiera.

En este contexto, conviene recordar que la procuradora general de la República esgrime que el precepto impugnado contraviene el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual con motivo de la reforma en materia de disciplina financiera, establece actualmente que en ningún caso los Estados y sus Municipios podrán destinar

empréstitos para cubrir gasto corriente, situación que no acontecía con anterioridad, tal y como se puede corroborar con el siguiente cuadro comparativo.

<p style="text-align: center;"><b>Constitución Federal</b></p> <p style="text-align: center;"><u>Antes</u> de la reforma de veintiséis de mayo de dos mil quince</p>	<p style="text-align: center;"><b>Constitución Federal</b></p> <p style="text-align: center;"><u>Después</u> de la reforma de veintiséis de mayo de dos mil quince</p>
<p>"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.</p> <p>"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, <b>inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijan anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.</b>"</p>	<p>"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:</p> <p>"...</p> <p>"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.</p> <p>"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas <b>y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado,</b> inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas <b>y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios.</b> Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben.</p>

	<p>Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. <b><u>En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.</u></b></p> <p><b>"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.</b></p> <p><b>"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."</b></p>
--	--

Ahora, los artículos transitorios de la reforma que modificó el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevén literalmente lo siguiente:

"Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. La ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los Municipios que deberá expedirse en términos de la fracción XXIX-W del artículo 73 del presente decreto, así como las reformas que sean necesarias para cumplir lo previsto en este decreto, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

"Tercero. Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las Legislaturas de las entidades federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este decreto y la ley citada.

"Cuarto. Las entidades federativas y los Municipios se sujetarán a las disposiciones de este decreto y a las de las leyes a que se refiere el artículo transitorio segundo del mismo, a partir de la fecha de su entrada en vigor y respetarán las obligaciones que, con anterioridad a dicha fecha, hayan sido adquiridas con terceros en los términos de las disposiciones aplicables.

"Quinto. La ley reglamentaria establecerá la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor las restricciones establecidas en relación a la contratación de obligaciones de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo de este decreto.

"Sexto. Las entidades federativas y los Municipios enviarán al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión un informe sobre todos los empréstitos y obligaciones de pago vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, en un plazo máximo de 60 días naturales, conforme a los lineamientos que aquél emita.

"Séptimo. La ley reglamentaria establecerá que en el registro a que se refiere el inciso 3o. de la fracción VIII del artículo 73 de este decreto, se incluirán cuando menos los siguientes datos de cada empréstito u obligaciones: deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago, así como los que se determinen necesarios para efectos de fortalecimiento de la transparencia y acceso a la información.

"En tanto se implementa el referido registro, se pondrá a disposición de las comisiones legislativas competentes del Congreso de la Unión un reporte de las obligaciones y empréstitos a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal con la que actualmente cuenta el registro, a más tardar en un plazo de 30 días naturales; así como, aquella información adicional que las comisiones legislativas competentes soliciten a las autoridades relaciona-

das con la misma. Igualmente, se deberá informar cada cierre trimestral (marzo, junio, septiembre y diciembre), los empréstitos y obligaciones registrados en cada periodo, especificando en su caso, si fue utilizado para refinanciar o reestructurar créditos existentes. Lo anterior, con el objeto de que en tanto entra en vigor la ley reglamentaria y se implementa el registro, el Congreso de la Unión pueda dar puntual seguimiento al endeudamiento de los Estados y Municipios. Para tal efecto, la Auditoría Superior de la Federación, verificará el destino y aplicación de los recursos en los que se hubiera establecido como garantía recursos de origen federal.

"Las Legislaturas de los Estados realizarán y publicarán por medio de sus entes fiscalizadores, una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público, con independencia del origen de los recursos afectados como garantía, en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"Los servidores públicos y demás personal del Congreso de la Unión que tengan acceso a la información referente al presente artículo transitorio, serán responsables del manejo de la misma y responderán de los daños y perjuicios que en su caso ocasionen por su divulgación.

"Octavo. La ley reglamentaria a que se refiere el artículo 73, fracción VIII, inciso 3o., de este decreto, establecerá las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública, así como los mecanismos que se determinen necesarios para efectos de asegurar condiciones de mercado o mejores que éstas y el fortalecimiento de la transparencia en los casos en que no se establezca como obligatorio."

De los preceptos transcritos se advierte que, en principio, el decreto que reformó el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal, entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual ocurrió el veintiséis de mayo de dos mil quince, por lo que su vigencia inició el veintisiete de ese mismo mes y año.

Asimismo, se estableció que la ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria, aplicable a las entidades federativas y los Municipios, así como las reformas que fueran necesarias para cumplir lo previsto en el decreto de reforma constitucional, debían publicarse dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del propio decreto.

También, se otorgó el plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la referida ley reglamentaria, para que las

Legislaturas de las entidades federativas realizaran las reformas necesarias para armonizar su legislación con el decreto de reforma constitucional y dicha ley marco o general.

Aunado a ello, se precisó que la ley reglamentaria establecería la transitoriedad conforme a la cual entrarían en vigor las restricciones establecidas en relación con la contratación de obligaciones de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De lo antes expuesto, se aprecian los siguientes aspectos:

a) En principio, las entidades federativas y los Municipios se encontraron constreñidos a cumplir con las obligaciones que estableció el decreto de reforma constitucional en comento, desde su misma fecha de entrada en vigor –veintisiete e mayo de dos mil quince–.

b) Las obligaciones cuya vigencia no sería simultánea a la del decreto de reforma constitucional, serían aquellas que necesitaran la emisión de ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los Municipios.

c) El plazo para que las Legislaturas de las entidades federativas realizarán las reformas a su marco normativo, fue con la única finalidad de que éste se armonizara con las normas de disciplina financiera establecidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley reglamentaria o general en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los Municipios.

d) Únicamente para efectos de las restricciones establecidas en relación con la contratación de obligaciones de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Federal, se determinó que sería la ley reglamentaria la que establecería la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor tales obligaciones.

Es decir, la transitoriedad que podía preverse en la ley reglamentaria, era sólo la referente a las restricciones de obligaciones de corto plazo y no las aplicables a las restantes obligaciones en materia de financiamiento público.

En atención a lo expuesto, se estima que la finalidad de la Legislatura del Estado al emitir el Decreto Legislativo 1578/2016 XXI P.E., fue la de cumplir con la obligación prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, consistente en que la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, se armonizara con las normas de disciplina financiera establecidas por la propia Constitución Federal y la ley reglamentaria o general en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las entidades federativas y los Municipios.

Por tanto, sólo hasta que se realizaron las reformas que pretenden concretar tal armonización, es cuando la promovente de la presente acción estuvo en posibilidad de aducir que las normas de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, no cumplían con lo previsto por el artículo 117 de la Constitución Federal y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

De ahí que las normas impugnadas, (artículos 23, penúltimo párrafo y 35, en las porciones normativas que señalan "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley", de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios) sí constituyan un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de esta acción de inconstitucionalidad, puesto que estamos frente a una reforma material que demuestra la intención del Poder Legislativo de adaptar sus ordenamientos legales con motivo de una orden expresa para ello, prevista en la Constitución Federal.

En efecto, en tal supuesto no resultan aplicables las tesis<sup>14</sup> que invocan las demandadas, pues en ellas se hace referencia al diverso caso consistente en que la norma sólo cambió su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, pero no se intentó reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general.

Mientras que en la especie, las normas se modificaron para armonizarse con el nuevo marco jurídico derivado de la reforma al artículo 117 consti-

---

<sup>14</sup> De rubros y datos de localización siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Tomo XXVI, diciembre de 2017,» página 742. Registro digital: 170882, y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", Novena Época, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1917-septiembre de 2011*, Pleno, Tomo II, Procesal Constitucional 3. Acciones de inconstitucionalidad primera parte – SCJN. Página 4438. Registro digital: 1000540.

tucional, por lo que no puede considerarse que su texto debió impugnarse previamente, pues se insiste, sólo hasta que se realizaron las modificaciones legislativas correspondientes, es cuando surge la oportunidad de impugnarlas para verificar si se logró dicha armonización.

Máxime que la alegada prohibición de destinar empréstitos para cubrir gasto corriente se incorporó en la Constitución Federal hasta el veintiséis de mayo de dos mil quince, motivo por el que resulta necesario analizar si esa armonización a la que se encontraba obligado el legislador local, se cumplió efectivamente.

Con base en las relatadas consideraciones, este Tribunal Pleno desestima la causa de improcedencia en la que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua adujeron que las normas impugnadas no tenía las características de un nuevo acto legislativo.

SEXTO.—**Estudio.** Al no advertirse de oficio alguna otra diversa causa de improcedencia por analizar, ni haberse alegado una distinta por las partes, se procede a efectuar el estudio de los conceptos de invalidez esgrimidos por la parte accionante.

Es menester recordar que la procuradora general de la República impugna el artículo 35, en sus porciones normativas "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley", así como el artículo 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

Lo anterior, debido a que considera que vulnera lo dispuesto por el numeral 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, en donde se estableció de manera absoluta la prohibición para que las entidades federativas y sus Municipios adquirieran financiamientos a través de deuda pública y se destinaran los recursos obtenidos para cubrir gasto corriente.

Cabe destacar que mediante decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades públicas y los Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, se modificó el texto del artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, para quedar con el texto siguiente:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses. ..."

El precepto constitucional recientemente transcrito, establece diversas prohibiciones dirigidas a las entidades federativas y sus Municipios; concretamente, de la fracción VIII, se observan las siguientes limitaciones:

a) En el primer párrafo se establece genéricamente que los Estados no pueden contraer, directa o indirectamente, obligaciones o empréstitos:

- Con gobiernos de otras naciones,
- Con sociedades o particulares extranjeros; o bien,

- Cuando dichas obligaciones deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

b) Por otra parte, en el segundo párrafo, se prevé que los Estados y Municipios no pueden adquirir empréstitos sino cuando su destino sea la inversión pública productiva, o bien, su refinanciamiento o reestructura, las cuales deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado.

Además, se establece que tales créditos, destinados a inversiones productivas, deben pactarse conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, así como por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben.

Asimismo, se dispone que también respecto de esos créditos, en ningún caso podrán destinarse para cubrir el gasto corriente.

c) Aunado a ello, en el último párrafo, se prevé que, sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir necesidades a corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general expedida por el Congreso de la Unión.

Esas obligaciones de corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo del gobierno correspondiente, y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

En ese orden de ideas, el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal, ordena que los endeudamientos que contraten los Estados y Municipios se destinen a inversiones públicas productivas, o bien, su refinanciamiento o reestructura.

Sin embargo, en el último párrafo de la fracción y precepto constitucional de mérito, a través de la expresión "sin perjuicio de lo anterior" el Constituyente Permanente estableció una excepción aplicable a las necesidades de corto plazo, a través de la cual los Estados y Municipios pueden contratar empréstitos que no se limiten solamente a inversiones productivas, sino que incluyan otros tipos de fines, como podría ser el gasto corriente, bajo la condición de no rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión, así como que sean liquidados a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y con la diversa limitante de que no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

En consecuencia, se aprecia que la prohibición de destinar empréstitos para solventar gasto corriente, sólo aplica a aquellos créditos que deben destinarse a inversiones productivas, es decir, a los de largo plazo (que son a los que se refiere el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Federal) mientras que los créditos a corto plazo (regulados por el último párrafo de tal precepto) se encuentran exceptuados de tal limitante.

En adición a lo anterior, es trascendente destacar que conforme al artículo 2, inciso XXX,<sup>15</sup> de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las obligaciones a corto plazo son las contratadas con Instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año.

Ahora, resulta conveniente destacar el contenido de los artículos 4o., 23, 34 y 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, los cuales establecen lo siguiente:

**"Artículo 4o.** En las iniciativas de Ley de Ingresos que se presenten al Congreso, deberán preverse los montos de endeudamiento anual. Únicamente por causa debidamente justificada, podrá el Estado celebrar operaciones adicionales de endeudamiento, para cumplir compromisos de inversión de carácter extraordinario surgidos con posterioridad a la aprobación de dicha ley, previa autorización del Congreso, cuando se requiera conforme a la legislación vigente.

"En la iniciativa a que se refiere este artículo el Ejecutivo del Estado acompañará la información relativa al estado que guarda su deuda pública.

"Tratándose de créditos contraídos para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto, no será necesario obtener la autorización del Congreso del Estado, siempre y cuando se amorticen en un plazo menor o igual a un año."

**"Artículo 23.** Los Ayuntamientos, con la autorización de la mayoría de sus integrantes, podrán contratar créditos o empréstitos que puedan pagarse dentro del periodo administrativo en que aquéllos se otorguen.

---

<sup>15</sup> **"Artículo 2.** Para efectos de esta ley, en singular o plural, se entenderá por:

"...

**"XXX.** Obligaciones a corto plazo: cualquier obligación contratada con Instituciones financieras a un plazo menor o igual a un año."

"Asimismo, podrán contratar créditos o empréstitos que comprometan al Municipio por un plazo mayor al del periodo en funciones, siempre y cuando: el pago de la deuda contraída y sus intereses no exceda del periodo de las siguientes dos administraciones municipales; medie autorización de por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes; el monto pendiente a cargo de las subsecuentes administraciones municipales, no exceda al 10% del presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior al que se hayan celebrado los contratos; y, los recursos que se obtengan se destinen a infraestructura del Municipio.

"Asimismo, con la aprobación de las dos terceras partes, podrán contraer obligaciones plurianuales derivado de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo.

"Los Ayuntamientos, no podrán celebrar los actos jurídicos referidos en este artículo, durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

"Los integrantes de los Ayuntamientos correspondientes, serán responsables personal y pecuniariamente de la contravención de este precepto."

**"Artículo 34.** Las entidades públicas podrán contratar obligaciones a corto plazo sin autorización del Congreso, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

"I. En todo momento, el saldo insoluto total del monto principal de estas obligaciones a corto plazo no exceda del 6 por ciento de los ingresos totales aprobados en su Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto, de las entidades públicas durante el ejercicio fiscal correspondiente.

"II. Las obligaciones a corto plazo queden totalmente pagadas a más tardar tres meses antes de que concluya el periodo de gobierno de la administración correspondiente, no pudiendo contratar nuevas obligaciones a corto plazo durante esos últimos tres meses.

"III. Las obligaciones a corto plazo deberán ser quirografarias.

"IV. Ser inscritas en los Registros Públicos correspondientes.

"Para acreditar la contratación bajo las mejores condiciones de mercado de los financiamientos, las entidades públicas deberán implementar un pro-

ceso competitivo con, por lo menos, dos diferentes instituciones financieras, del cual obtenga una oferta irrevocable de financiamiento.

"La temporalidad de dicha propuesta no se deberá diferir más de 30 días naturales y deberá tener una vigencia mínima de 60 días naturales.

"El Estado y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitirán los lineamientos necesarios para el desarrollo del proceso competitivo a que refiere este artículo."

**"Artículo 35.** Queda prohibido, en general, realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, con excepción de lo previsto en los artículos 4, párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley.

"Las operaciones de crédito público realizadas en contravención a las disposiciones previstas en la presente ley, son nulas de pleno derecho, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurran quienes las lleven a cabo."

Como se ve de la anterior transcripción, el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, establece como regla general la prohibición de realizar cualquier operación de crédito público que tenga por objeto financiar gasto corriente, sin embargo, admite como excepciones (en las que sí se pueden contratar empréstitos para solventar gasto corriente) los supuestos a los que se refieren los preceptos 4o., 23 y 34 de la mencionada legislación, que son los siguientes:

- Respecto de créditos a corto plazo contraídos por el Estado para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto (sin necesidad de obtener autorización del Congreso estatal).

- Cuando se traten de créditos o empréstitos que adquieran los Ayuntamientos que puedan pagarse en su periodo administrativo de funciones o fuera de dicho plazo siempre que se cumplan con los requisitos previamente establecidos; se traten de obligaciones plurianuales que derivadas de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo, lo anterior con la limitante en que tales actos jurídicos no podrán celebrarse durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.

- Tratándose de obligaciones a corto plazo de los Estados.

De ello, se aprecia que los supuestos de los artículos 4o. y 34 se refieren a deudas de corto plazo, por lo cual, la remisión que a ellos realiza el diverso 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, como excepciones en las que sí se pueden contratar empréstitos para solventar gasto corriente, es acorde a lo previsto por el diverso 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, el supuesto del artículo 23 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios se refiere a deudas de largo plazo o multianuales, por lo que la remisión contenida en el diverso 35 de tal ordenamiento para considerarlo como una excepción (en la cual se pueden contratar empréstitos para solventar gasto corriente) es contraria a lo que dispone el numeral 117, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Consecuentemente, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la validez del artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, con excepción de la porción normativa que dice "23", la cual resulta violatoria de la prohibición contenida en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, consistente en contratar empréstitos para solventar gasto corriente tratándose de deudas a largo plazo.

Por ende, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la violación advertida resulta suficiente para declarar la invalidez del artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, únicamente en la porción normativa que dice "23".

Por otra parte, la accionante aduce que debe declararse la invalidez del artículo 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, debido a que genera incertidumbre jurídica, puesto que determina que los Ayuntamientos no podrán otorgar autorización para contratar créditos o empréstitos destinados a sufragar gasto corriente, mientras que el diverso artículo 35 de dicha legislación establece excepciones mediante las cuales sí se podrán realizar operaciones de crédito para financiar ese tipo de gasto.

Es infundado el concepto de invalidez en análisis, ya que contrario a lo que manifiesta la procuradora general de la República, el artículo 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios no permite que se realice una interpretación en el sentido de que los Ayuntamientos sí podrán contratar empréstitos para sufragar gasto corriente, tratándose de deudas de largo plazo, lo que de acuerdo a lo resuelto

en párrafos precedentes, sería violatorio del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal.

En efecto, el penúltimo párrafo del artículo 23 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios establece lo siguiente:

**"Artículo 23.** Los Ayuntamientos, con la autorización de la mayoría de sus integrantes, podrán contratar créditos o empréstitos que puedan pagarse dentro del periodo administrativo en que aquéllos se otorguen.

"...

"Los Ayuntamientos, no podrán celebrar los actos jurídicos referidos en este artículo, durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente. ..."

Como se observa del contenido del artículo recientemente transcrito, los Ayuntamientos tienen la posibilidad de contratar créditos o empréstitos; sin embargo, existe la limitante de que ello no podrá efectuarse dentro de los últimos seis meses de la administración municipal en funciones.

Además, como una condición diversa, tampoco se deberá otorgar autorización para que, a través de la contratación de créditos, se cubran adeudos pendientes o se sufrague gasto corriente.

De ahí que no exista violación al principio de seguridad jurídica, pues el texto del artículo 23 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, no permite que se realice una interpretación en el sentido de que los Ayuntamientos sí podrán contratar empréstitos para sufragar gasto corriente, tratándose de deudas de largo plazo, sino que, por lo contrario, establece expresamente una prohibición para ello.

En consecuencia, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera pertinente reconocer la validez del artículo 23, penúltimo párrafo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

SÉPTIMO.—**Efectos.** En atención a las consideraciones antes plasmadas, este Tribunal declara la invalidez del artículo 35, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, en la porción normativa "23", con efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente resolución, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, frac-

ción IV,<sup>16</sup> y 73<sup>17</sup> de la ley reglamentaria de la materia, sin que sobre señalar que, en razón de la no retroactividad de estas decisiones, los actos realizados al amparo de tal normatividad previos a este fallo no resultan afectados por la invalidación que se decreta.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada esta acción de inconstitucionalidad 89/2016.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 23, párrafo penúltimo, y 35, párrafo primero –con la salvedad indicada en el resolutivo tercero de este fallo–, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, reformada mediante decreto publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 35, párrafo primero, en la porción normativa "23", de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, reformada mediante decreto publicado el veinticuatro de septiembre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

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

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

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

<sup>16</sup> "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."

<sup>17</sup> "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo 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, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 23, párrafo penúltimo, de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 35, párrafo primero, salvo su porción normativa "23", de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios. El Ministro Pérez Dayán votó por la validez de la totalidad de este precepto. Los Ministros Piña Hernández y presidente en funciones Franco González Salas votaron en contra y por la invalidez de las porciones normativas "en general", "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero", así como "y 34 de esta ley".

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente en funciones Franco

González Salas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 35, párrafo primero, en la porción normativa "23", de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios. El Ministro Pérez Dayán votó en contra y por la validez del referido precepto.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando séptimo, 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 resolutive de esta resolución al Congreso del Estado de Chihuahua, aunado a que, dada la no retroactividad de estas decisiones, los actos realizados al amparo de tal normatividad, previos a este fallo, no resultan afectados por la invalidación que se decreta.

#### **En relación con el punto resolutive cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de cuatro de marzo de dos mil diecinueve previo aviso.

Dada la ausencia del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el Ministro Franco González Salas 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 Franco González Salas declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo 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 infor-**

## **mación considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de mayo de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 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 17 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto particular** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 89/2016, resuelta en sesión pública de cuatro de marzo de dos mil diecinueve.

En la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la procuradora general de la República, se cuestionó la validez constitucional del artículo 35, en sus porciones normativas "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley", así como el artículo 23, penúltimo párrafo, ambos de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios.

Lo anterior, debido a que se adujo que tales preceptos vulneran lo dispuesto por el numeral 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, en donde se estableció de manera absoluta la prohibición para que las entidades federativas y sus Municipios adquirieran financiamientos a través de deuda pública y se destinaran los recursos obtenidos para cubrir gasto corriente.

En la resolución mayoritaria se determinó que el precepto constitucional de referencia debía interpretarse atendiendo al párrafo en el cual se ubicaba la prohibición de contratar empréstitos para solventar gasto corriente, sin tomar en consideración una interpretación teleológica e histórica que analizara la razón por la cual el Constituyente Permanente estableció esa limitante, así como la forma en que ha evolucionado la regulación de la contratación de deuda pública en nuestro país.

Con base en aquel método interpretativo, la mayoría concluyó que la prohibición de contratar empréstitos para cubrir gasto corriente sólo es aplicable a las deudas de largo plazo, mientras que cualquier deuda de corto plazo, puede pactarse con la finalidad de aplicarse en ese tipo de gasto.

Respetuosamente, disiento del método interpretativo empleado, así como de las consideraciones y algunas de las conclusiones que tal exégesis generó.

Por tanto, aun cuando comparto la invalidez del artículo 35, en la porción normativa "23" de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, estimo que, además, debieron considerarse inválidas las porciones normativas "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley".

Las razones que sustentan los disensos de referencia son las siguientes:

Resulta de gran importancia conocer los antecedentes legislativos que dieron origen al actual texto del artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal,

para comprender el alcance y los fines que el Constituyente buscó proteger, con la prohibición consistente en que ningún Estado ni Municipio podrá, por ninguna circunstancia, adquirir empréstitos para destinar tales recursos a cubrir gasto corriente.

Así, es menester destacar que en la abrogada Constitución Mexicana de mil ochocientos cincuenta y siete, se establecía en el entonces artículo 111 la prohibición para los Estados de emitir títulos de deuda pública pagaderos en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, así como la relativa a contratar préstamos con gobiernos extranjeros y a contraer obligaciones a favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando debieran de expedirse títulos o bonos al portador transmisibles por endoso.

Posteriormente, estos postulados fueron retomados por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, en el artículo 117, fracción VIII:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"III. (sic) Emitir títulos de deuda pública, pagaderos en moneda extranjera, o fuera del territorio nacional; contratar directa o indirectamente préstamos con gobiernos extranjeros, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hayan de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso."

Como se ve, el artículo constitucional en análisis establecía, de manera prohibitiva, que los Estados y Municipios accedieran a financiamientos con gobiernos extranjeros o se contrajeran obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando hubieran de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso.

Luego, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de octubre de mil novecientos cuarenta y dos, se cambió la redacción de dicha fracción, en la que únicamente se modificó el texto de: "gobiernos extranjeros" por "gobiernos de otras naciones."

Asimismo, en mil novecientos cuarenta y seis se adicionó un segundo párrafo a dicha fracción del numeral constitucional en comento, en el que, a modo de expresión prohibitiva, se estableció que los Estados sólo podrían celebrar empréstitos para la ejecución de obras destinadas a producir "directamente" un incremento en sus ingresos, tal y como se advierte de la siguiente transcripción:

"Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos."

Con esta reforma, se estableció una excepción a la limitación absoluta de los Estados y Municipios de acceder a financiamientos con Gobiernos extranjeros o de contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, pues ello se hacía permisible cuando se diera la condición ahí precisamente señalada: que fuera para obras destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

Acerca de esta trascendente reforma, en la exposición de motivos que acompañó la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, se hizo alusión a las siguientes consideraciones:

"Ruego a ustedes se sirvan dar cuenta a esta H. Cámara con la iniciativa que formula mediante esta nota el Ejecutivo de mi cargo para que se reformen los artículos 73, fracción VIII, y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que recojan el principio de que el crédito público, lo mismo el Federal que el Local o el Municipal, **no pueden comprometerse sino para la ejecución de obras que directamente provoquen un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito.** Se exceptúan solamente, por razones obvias, los empréstitos que el Gobierno Federal tenga que colocar durante alguna emergencia nacional declarada así por el presidente de la República conforme al artículo 29 constitucional o las operaciones de conversión, así como las emisiones que tengan que hacerse con propósitos de regulación monetaria interior o de colaboración con organizaciones de estabilización monetaria internacional.

"Este proyecto se funda, principalmente, en la consideración de que una vez que afortunadamente se ha logrado la rehabilitación del crédito público, tanto dentro como fuera del país, después de la explicable caída que padeció durante la época revolucionaria y la inmediatamente posterior, conviene al Estado se imponga un límite tan saludable como el que derivará, necesariamente, de la adopción de los textos que se proponen, pues de ese modo **no solamente se evitará que sobre las generaciones futuras se haga caer un peso no compensado con un aumento correlativo de riqueza, sino que además se sentará una base sólida para que los compromisos que se contraigan puedan satisfacerse.**

"No significa lo anterior que el Estado deba abandonar la realización de obras útiles y a veces indispensable para la comunidad por el solo hecho de que su ejecución no provoque un aumento en los ingresos públicos. Esas obras se han hecho y deben seguirse haciendo, pero no con recursos obtenidos mediante crédito, sino con los derivados de los impuestos.

"En realidad la presente iniciativa no hace sino recoger, elevándola a la norma constitucional, una regla de sana política que desde el año de 1934 ha inspirado a los gobiernos nacionales. En efecto, los empréstitos de caminos, de riego, de ferrocarriles, de electricidad, de puertos libres, de obras públicas, han tenido siempre un destino de la naturaleza indicada en párrafos anteriores; en cuanto a los empréstitos locales en su casi totalidad han obedecido a fines semejantes. Por el contrario, **varios de los empréstitos contratados durante el siglo pasado no tenían sino a cubrir deficiencias presupuestales y eso explica muchas de las dificultades que de ellos derivaron para el país.**

"Como es lógico, el gobierno no piensa que en esta materia sea posible ir más allá que a la determinación de ciertas notas generales. No puede pensarse en una correspondencia exacta ni en cuanto al monto de los ingresos frente a las obligaciones contraídas, ni menos aún en los plazos en que los incrementos de rentas se esperan respecto a los que fijen los compromisos. Mucho quedará confiado en consecuencia a la discreción del gobierno, como debe ser para que la acción pública pueda ajustarse a las diversas situaciones de la economía nacional y el crédito público pueda jugar el papel que todos le reconocen hoy. Naturalmente, también, y así quiere dejarlo dicho el gobierno en forma muy clara, el control del cumplimiento de las normas que se proponen será de orden exclusivamente político y estará por entero confiado al Congreso respectivo. Nunca podrá darse, por ello, el caso de que se discuta la legalidad de títulos de deudas públicas mexicanas invocando el destino dado a los fondos obtenidos por el Estado."

Como se observa, la reforma buscó que el rehabilitado crédito público tuviera límites sanos, cuya aplicación permitiera o diera lugar a su propio pago y no se dejara a futuras generaciones cargas sin medios con que afrontarlas.

Por tanto, con base en experiencias pasadas, se determinó que el crédito se destinara a la ejecución de obras que "directamente" provocaran un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito.

En esa tesitura, se explicó también que aquellas obras que no generaran tales rentas sí podían realizarse, pero ello con recursos propios del Estado derivados de los impuestos.

En torno a dicha iniciativa, en el dictamen de la Cámara de Origen, se dijo lo siguiente:

"Se aduce como fundamento la consideración de que, habiéndose logrado la rehabilitación del crédito público, conviene limitar el uso del mismo por parte del Estado, a fin de que no caiga sobre las generaciones futuras un peso no compensado con el aumento correlativo de riqueza y de sentar una base sólida para que los compromisos que se contraigan puedan satisfacerse; y se dice igualmente que, como consecuencia de la reforma en proyecto, no se trata de abandonar la realización de obras útiles y a veces indispensables para la comunidad, por el solo hecho de que su ejecución no provoque un aumento de los ingresos públicos, sino que seguirán ejecutándose con los recursos obtenidos de los impuestos.

"Sobre estos particulares la comisión estima conveniente reafirmar, en forma expresa, el criterio que seguramente orienta la iniciativa presidencial que comentamos, en el sentido de que pudiendo el Estado –Federación, Estados y Municipios– disponer de crédito para la ejecución de aquellas obras que directamente produzcan un incremento en sus ingresos está en aptitud de dedicar un mayor volumen de sus arbitrios a la ejecución de obras útiles e indispensables para la comunidad, como son las escuelas, los centros de higiene, los hospitales, etc., lo que, si directamente no producen un aumento de tales ingresos, indirectamente sí lo originan: la escuela, porque el incremento de la cultura abre a los humanos nuevas posibilidades de desarrollo económico, y los centros de higiene, hospitales, etc., en virtud de que al mejorar la salubridad general se estimula el desarrollo de la riqueza, por mayores aptitudes para el trabajo productivo.

"Por otra parte, la regla de sana política que se trata de elevar a norma constitucional, prácticamente está en uso desde hace varios años y sus resultados han sido enteramente satisfactorios."

Como se ve, la Comisión Dictaminadora estimó conveniente reafirmar, en forma expresa, el criterio relativo a que el Estado (Federación, Estados y Municipios) pueden acceder al crédito cuando la ejecución de obras "directamente" produjera un incremento en sus ingresos y refirió también que esto permitiría que mayor proporción de los recursos propios del Estado pudieran canalizarse hacia aquellas obras que no generaban directamente ingresos.

Asimismo, en el dictamen de la Cámara Revisora, se dijo lo siguiente:

"Ciertamente se advierte la conveniencia de la adición a los artículos constitucionales citados y la justificación del propósito del Ejecutivo Federal, toda vez que la iniciativa

**limita** en forma expresa tanto a la Federación, como a los Estados y Municipios, **la facultad de comprometer su crédito** sólo a los casos en que se trate de obras que directamente provoquen un **incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito**, condición ésta que, aparte de ser notoriamente provechosa para la economía de la Federación, de los Estados o de los Municipios, pone término al Estado de abuso, inseguridad y desorden que con sobrada frecuencia se presentaba anteriormente, cuando podía disponerse, y de hecho, **se disponía, del crédito público para fines muy distintos**, generalmente el de cubrir deficiencias presupuestales.

"...

"La carga que significaba anteriormente en cumplimiento de las obligaciones crediticias de la Federación, Estados o Municipios, se reduce al mínimo o desaparece totalmente, porque, al ser consecuencia de las obras que se realicen con los empréstitos el incremento de los ingresos públicos, esta circunstancia **facilitará necesariamente la satisfacción de los compromisos** que se contraigan.

"Por otra parte, no se paralizará en forma alguna, en virtud de la reforma la realización de las obras útiles, cada vez más indispensables en la compleja vida de la colectividad, cuando su ejecución no entrañe aumento en los ingresos públicos, puesto que esas obras podrán y deberán realizarse, como se ha venido haciendo, con fondos obtenidos de los impuestos y no de empréstitos para cuyo pago se compromete el crédito público."

Por otra parte, mediante decreto publicado el veintiuno de abril de mil novecientos ochenta y uno, se reformó una vez más, la fracción VIII, del artículo 117 de la Constitución Federal, en donde se amplió la posibilidad de acceder al crédito público, ya no sólo para obras que "directamente" generaran incremento en los ingresos, sino también para "inversiones públicas productivas".

Tal precepto quedó de la siguiente manera:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública."

En la exposición de motivos que presentó el presidente de la República a la consideración del Congreso de la Unión, se aprecia que la reforma tenía destacadamente como objeto fortalecer las haciendas estatales y atender la problemática que el anterior texto constitucional presentaba para poder impulsar el desarrollo regional.

Por lo anterior, se flexibilizaron las condiciones en que era permitido a los Estados acceder a financiamiento, pero, al mismo tiempo, se buscó que la fácil accesibilidad al crédito público fuese ejercido disciplinada, prudente y responsablemente.

En la exposición de motivos se detalló lo que a continuación se destaca:

"Cuando en 1917 se promulgó nuestra Constitución, México contaba con 15 millones de habitantes, hoy somos cinco veces más y en pocos años llegaremos a los 100 millones de mexicanos.

"Debemos, por tanto, continuar fincando las bases para que nuestro país sea propicio al desarrollo de una vida más justa, que ofrezca un mayor bienestar a todos los mexicanos y que la riqueza alcanzada con tanto esfuerzo bajo la dirección e impulso de los gobiernos emanados de la Revolución, se distribuya de manera equilibrada y armónica en todas las regiones del país.

"La política de fortalecimiento del federalismo trazada por el Ejecutivo a mi cargo, toma ese reclamo como soporte y fija como propósito el equilibrio nacional.

"El objetivo de esta política es propiciar, respetando la autonomía de cada uno de los órdenes de gobierno, el desarrollo cabal y libre de los Estados y Municipios, para proveer el cumplimiento eficiente de las tareas que la Constitución les encomienda y para que sean promotores del bienestar de los mexicanos que residen en sus territorios.

"Esta directriz, en su vertiente económica, se ha planteado como el robustecimiento financiero de los Estados y de los Municipios, para asegurar que estos cuerpos esenciales de nuestra organización política cuentan con los recursos suficientes para llevar a cabo con mayor intensidad y rapidez las tareas que les corresponden en el que hacer nacional.

"En ejecución de esta política, se han empleado los procedimientos constitucionales apropiados de colaboración y coordinación entre los tres cuerpos básicos de gobierno.

"El mecanismo más importante es sin duda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Ha permitido la armonización y articulación de la estructura impositiva nacional y, además, configurar un instrumento moderno y dinámico en el que los Estados y Municipios participan integralmente de la recaudación federal. Garantiza que las participaciones se incrementen en función de la actividad económica general y de la regional, además de que hace posible complementarlas con recursos adicionales mediante la colaboración administrativa de cada entidad.

"La coordinación fiscal fija mecanismos equitativos de distribución de las participaciones, entre los que destacan el fondo complementario, concebido como un instrumento que permite equilibrar las diferencias de cada uno de los Estados, y la determinación de que los Estados coordinados en impuestos con la Federación entreguen a sus Municipios cuando menos el 20% de las participaciones que les correspondan.

"La importancia del nuevo régimen se aprecia plenamente con los primeros resultados obtenidos. En menos de un año de aplicación, se han entregado participaciones por 79.165 millones de pesos, que representan un 60% más de las que corresponden a igual periodo conforme al sistema anterior.

"El ejecutivo a mi cargo, en iniciativa diversa, propone al H. Congreso de la Unión mejorar estas importantes medidas de participación, aumentando el porcentaje que del total de ingresos federales se destinarán a constituir el fondo complementario de participaciones, así como otros modos de colaboración administrativa que permitan, inclusive a los Municipios, aplicar disposiciones federales para coadyuvar en el cobro de ciertos ingresos de la Federación.

"El otorgamiento de créditos a Estados y Municipios es otra de las acciones que el Gobierno Federal realiza para robustecer sus haciendas públicas. En esta materia, cabe destacar la actuación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., que es la institución nacional de crédito especializada para apoyar los programas de inversión pública para el desarrollo regional y urbano.

"Se han venido empleando otras fórmulas de colaboración mediante la celebración de los Convenios Únicos de Coordinación con los que se realizan acciones conjuntas entre la Federación, los Estados y los Municipios para la ejecución de programas de inversiones públicas de interés general y beneficio regional.

"Adicionalmente, se continúan otorgando créditos y apoyos técnicos y se realizan otras formas de colaboración entre Federación, Estados y Municipios a efecto de coordinar en igual sentido las acciones públicas de los tres órdenes de gobierno.

"En esta estrategia de robustecimiento de las haciendas estatales y municipales se encuentra incorporado el propósito de facilitarles el acceso al crédito público, mismo que hoy está limitado a empréstitos destinados a la ejecución de **obras directamente redituables**.

"Al respecto, la Constitución establece en sus artículos 73, fracción VIII y 117, fracción VIII, que los empréstitos que celebre el Estado, Federación, Estados o Municipios, se destinarán a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus respectivos ingresos. Solamente se exceptúan los empréstitos que la Federación tenga que realizar con **propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante una emergencia nacional declarada en los términos del artículo 29 constitucional.**

"El propósito de estas disposiciones consiste en que los empréstitos generen directamente riqueza y medios de pago suficientes. En ellas subyace la idea de que el gasto general del Estado se financie con los demás ingresos propios y de que el crédito público, por tratarse de un ingreso complementario, puede ser empleado para la ejecución de obras que por sí mismas generen su capacidad de pago.

"Esta regla, en su conceptualización lógica, ha partido de la premisa de que el Estado se encuentre en aptitud de dedicar porción considerable de sus ingresos propios a la ejecución de aquellas **inversiones públicas productivas** que, si bien no los producen de manera directa, constituyen los bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socioeconómicas generales, generándose indirectamente impuestos y otros ingresos estatales. Este es el caso de la construcción de obras hidráulicas, de comunicaciones y otras importantes obras públicas.

"La experiencia en la aplicación de este precepto constitucional ha confirmado que esta premisa es válida para la Federación, empero en el caso de Estados y Municipios ha sido

notorio que la insuficiencia de sus ingresos no les ha permitido contar con esta capacidad, por lo que han visto limitadas, en grado considerable, **sus posibilidades para financiar el desarrollo local y urbano mediante la realización de otras importantes inversiones productivas tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, y otras obras y servicios públicos que son demandados de manera inaplazable para satisfacer necesidades comunitarias.**

"Es indiscutible la necesidad de abrir nuevos mecanismos para una mejor y más equitativa asignación regional de recursos con el propósito de diversificar la actividad económica y promover el desarrollo local y urbano, pues de este modo se garantiza el crecimiento más autónomo y racional de las entidades federativas y de sus Municipios.

"Se estima que entre estos mecanismos, el papel del crédito público local será cada día más importante como instrumento complementario para financiar el desarrollo estatal y municipal.

"De otra parte, por su importancia y significado la facultad estatal de comprometerse económicamente, debe estar sujeta a una autodisciplina que asegure su ejercicio prudente y responsable.

"El Ejecutivo a mi cargo estima que es factible conciliar ambos imperativos. Con esa convicción, se presenta esta iniciativa para que se reforme el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, replanteando ante la Soberanía Nacional esta cuestión tan trascendente para el financiamiento del gasto público de Estados y Municipios, en el que resulta menester realizar un esfuerzo no sólo de eficiencia, sino también, y fundamentalmente, de suficiencia de recursos.

"Se propone, en primer lugar, reafirmar el principio constitucional de que a los Estados y Municipios **les está prohibido comprometer su crédito público con gobiernos de otras naciones y con extranjeros, o contraer obligaciones crediticias que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.**

"Es un elemento básico en nuestra estructura federal que frente al extranjero sólo actúe el Estado nacional. Este requisito indispensable de unidad y cohesión, trasladado al campo del crédito público, determina que la nación sólo pueda comprometerse fuera de las fronteras, en todo o en parte, **a través del Estado federal.**

"La iniciativa, por tanto, introduce pequeños cambios en el modo como se expresa este principio con el propósito de darle precisión y claridad ante las diversas formas como en esta época se compromete el crédito público.

"El propósito de la reforma se manifiesta en las modificaciones al segundo párrafo del precepto constitucional que nos ocupa, a fin de ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por Estados y Municipios, con el propósito de fijar las bases de un ejercicio razonable de estas facultades.

"En esa virtud, se propone que el destino del crédito público estatal y municipal sea la realización de inversiones públicas productivas, con lo cual se comprenderá la situación actual de efectuar, prioritariamente, obras que generen directamente ingresos, y se abrirá la posibilidad de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento

de servicios públicos, siempre que en forma **indirecta o mediata** se generen recursos públicos.

- "Cabe hacer notar que **la materia a la que ahora podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales no admite salvedad alguna, con lo cual se impide que pudieran dedicarse a cubrir obligaciones de gasto corriente** o a operaciones de conversión, mismas que, como hasta ahora, quedarán claramente excluidas.
- "La ampliación del concepto hará posible que los Estados y Municipios puedan contraer créditos para la realización de inversiones prioritarias que exijan un desembolso inmediato, con lo que se logrará por consecuencia, la ampliación de su capacidad de realización de los programas de gobierno.
- "Las **inversiones públicas productivas** que se realicen, impulsarán, sin lugar a dudas, la actividad económica regional y urbana; favorecerán el crecimiento de la economía y permitirán la generación de ingresos fiscales con los que se **amorticen los créditos** en los plazos en que se haya diferido el pago. La creación de nuevos modos de financiamiento del gasto público y el aumento de la recaudación fiscal que se producirá como consecuencia, **umentarán la capacidad de pago** de los Estados y Municipios.
- "Se propone, complementariamente, precisar las bases de un proceso que correlacione la participación que les corresponde a los Poderes de los Estados en este importante campo de determinación de sus programas de financiamiento a través del crédito público.
- "Se exige una planeación anual adecuada de los instrumentos de financiamiento presupuestal del gasto público de Estados y Municipios, en la que se determine cuidadosamente el papel que corresponda a su crédito público.
- "Las bases de disciplina en el uso del crédito y de vigilancia de la capacidad de pago de Estados y Municipios consisten en señalar al Poder Legislativo local la responsabilidad de regular, mediante una ley, la estructura y los procedimientos de autorización y ejercicio de los préstamos.
- "Las autorizaciones que en su caso se otorguen, serán determinadas año con año, por las propias Legislaturas al expedir, respectivamente, las Leyes de Ingresos y los presupuestos de egresos estatal y municipal, mediante el señalamiento de los conceptos de inversión en las obras y los servicios públicos productivos correspondientes y hasta por los importes que se fijen para cuidar de su respectiva capacidad de pago.
- "Al Poder Ejecutivo Estatal y a los presidentes municipales les corresponderá el ejercicio de las autorizaciones anuales respectivas, quedando comprometidos ante el pueblo de su cabal cumplimiento al establecerse, como necesaria consecuencia, su obligación de informar y comprobar la correcta aplicación de las autorizaciones y de los empréstitos al rendir la Cuenta Pública.
- "Se precisa también que forman parte de la autorización respectiva y, por tanto, quedarán sujetos a los mismos requisitos y controles, los créditos y empréstitos que contraigan los organismos descentralizados y empresas públicas pertenecientes a los Estados y Municipios. Esta disposición aclara que dichos financiamientos integran

una unidad con el crédito público directo de los propios Estados y Municipios, lo cual es indispensable prever expresamente considerando la importancia creciente de la organización paraestatal y a fin de mantener la cohesión de la estructura financiera local.

"La reforma que se propone, tiene un importante significado para el robustecimiento de las haciendas públicas locales y para el financiamiento del desarrollo regional y urbano, pero no debe perderse de vista que está estrechamente vinculada con el propósito de que los órganos fundamentales de gobierno de los propios Estados y Municipios dirijan sus finanzas públicas hacia los objetivos nacionales.

"Se tiene el convencimiento de que las medidas que se proponen son un paso más de apoyo al Federalismo, que es doctrina, modo de organización y de vida nacional, el cual es indispensable robustecer pues constituye el instrumento más vigoroso de que la Nación dispone para trazar el camino que ha elegido y para lograr las metas que se ha fijado."

En dicha iniciativa se explicó que el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, reformado en mil novecientos cuarenta y seis facultaba la celebración de empréstitos únicamente para obras que estuvieran destinadas a generar "directamente" riqueza y medios de pago suficientes de las propias deudas adquiridas.

Sin embargo, se explicó que se pretendía ampliar la materia a la que podrían destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias por parte de los Estados y Municipios, para que no sólo fuera a aquellas obras que "directamente" produjeran un incremento en los ingresos, sino también a las que lo generaran de manera "indirecta", como sucede en las inversiones públicas productivas.

Al respecto, se precisó que si bien las inversiones públicas productivas no producen ingresos de manera directa, sí constituyen bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socioeconómicas generales, con lo que se da lugar a la generación indirectamente de impuestos y de otros ingresos estatales.

Además, se manifestó que la ampliación de referencia haría posible que los Estados y Municipios pudieran contraer créditos para la realización de inversiones prioritarias que exigieran un desembolso inmediato, con lo que incluso se otorgaría mayor capacidad que permitiera la realización de diversos programas de gobierno.

De esta manera, se señaló que ya no se tendrían que limitar las posibilidades de las entidades federativas de financiar su desarrollo local y urbano mediante la realización de otras importantes inversiones productivas, tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, y otras obras y servicios públicos que son demandados de manera inaplazable para satisfacer necesidades comunitarias.

Por tanto, se resaltó que la permisión a los Estados y Municipios de contratar obligaciones o empréstitos, sólo se encontraba referida a obras que en forma indirecta o mediata generaran recursos públicos, motivo por el que se señaló también que la materia a la que se debían destinar tales empréstitos no admitía salvedad alguna, de ahí que no fuera posible considerar que se podrían destinar a cubrir obligaciones de gasto corriente o a operaciones de conversión.

Por su parte, en el dictamen de la Cámara de Origen, emitido en torno a esta iniciativa, se indicó:

"El imperativo de mejorar la calidad de vida de los mexicanos y el afán de progreso de nuestra población, explican y justifican los intensos esfuerzos que el Gobierno de la República realiza por avanzar en la senda que la nación ha trazado.

"La situación histórica de nuestro pueblo ha exigido que el avance se dé apurando el paso, buscando evitar la acumulación de las cuestiones pendientes.

"Singularmente importantes y valerosos han sido los esfuerzos nacionales por solucionar las grandes demandas y reivindicaciones sociales frente a la escasez e insuficiencia de los recursos económicos para el financiamiento del gasto público.

"En esas significativas y vigorosas tareas, destacan las que han venido efectuando, con digna y encomiable entereza, los Estados y los Municipios del país para atender con sus propias capacidades económicas las importantes responsabilidades que la Constitución les asigna.

"La historia reciente anota con claridad que las instituciones de la República persiguen romper esa insuficiencia de ingresos públicos mediante la acción concertada entre los tres órdenes fundamentales de gobierno.

"Esta acción coherente y armónica ha venido demostrando una lección viva y cotidiana de la incorporación del federalismo a nuestra esencia nacional.

"Estos acontecimientos comprueban que la forma de organización política que la nación ha adoptado, es el instrumento apropiado para avanzar al ritmo que exige el crecimiento general del país y para romper la tradicional insuficiencia de los ingresos públicos.

"Los mecanismos que el federalismo mexicano ha venido estableciendo para promover en ambos sentidos el avance de la nación, apuntan la necesidad de robustecer las haciendas públicas estatales y municipales para consolidar las acciones que el momento histórico determina como indispensables: promover el crecimiento armónico y equilibrado del país y descongestionar las actividades socioeconómicas en el Valle de México.

"Es por ello, que las Comisiones Dictaminadoras estiman de gran importancia la iniciativa que el Ejecutivo Federal somete al Congreso Constituyente Permanente Ordinario para modificar la fracción VIII del artículo 117 de nuestra Constitución.

"Esta propuesta recoge el sentir de los Ejecutivos Estatales que ha sido manifestado en diferentes foros nacionales, así como el de importantes sectores que se encuentran representados en este Congreso.

"Ese sentir consiste en complementar los instrumentos de financiamiento de los Estados y Municipios con recursos económicos provenientes del crédito público a fin de ser destinados a **inversiones públicas productivas** y lograr la realización de sus respectivos programas generales de gobierno.

"Hasta ahora, la disposición constitucional que nos ocupa, exige que los empréstitos estatales o municipales que se celebren, se destinaran a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en sus respectivos ingresos.

"Este precepto, aun cuando autoriza el endeudamiento interno de los Estados y Municipios, al limitarlo en forma exclusiva a obras directamente productivas, restringe casi hasta sus últimas oportunidades una actividad crediticia que podría ser, en congruencia con las posibilidades actuales de contratación más intensa y floreciente para propiciar el desarrollo regional.

"El propósito de esta disposición ha sido limitar el uso del crédito público para aquellos financiamientos destinados a obras que por sí mismas generen su capacidad de pago.

"Sin embargo, esta comisión estima que este propósito se encuentra incorporado en un principio financiero de mayor amplitud que hace posible un ejercicio razonable de esta importante facultad estatal. Este principio consiste en que el crédito público debe ser compensado con el aumento correlativo de la riqueza, la cual indudablemente genera ingresos públicos propios. Esto se ve confirmado cuando el crédito público se destina a inversiones que inclusive de modo indirecto producen un aumento de tales ingresos.

"Este es el caso de inversiones públicas productivas que constituyen los bienes que servirán de soporte a la promoción de actividades socioeconómicas que producirán riqueza, e indirectamente, impuestos y otros ingresos públicos.

"La finalidad de la reforma que se propone se centra en la cuestión anterior. Se persigue ampliar la materia a la que podrán destinarse los empréstitos y otras obligaciones crediticias susceptibles de ser contraídas por Estados y Municipios, esto es, a inversiones públicas productivas.

"De este modo, la reforma permite que el crédito público estatal y municipal se emplee como hasta ahora, para efectuar prioritariamente obras que generen directamente ingresos, pero además se abrirá la posibilidad de afectarlos a otras obras productivas y al financiamiento de servicios públicos, siempre que en forma indirecta o mediata se generen ingresos para dichos cuerpos políticos.

"La ampliación del concepto hará posible que se emplee el crédito público para el financiamiento del desarrollo rural y urbano, mediante la realización de inversiones productivas tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura urbana, servicios de transporte público, centrales de abastos para la población, así como otras obras más que se reclaman de manera inaplazable, por los habitantes de las comunidades y de las ciudades del interior del país.

"Señaladamente resalta en la iniciativa, el propósito de establecer las bases de un proceso operativo y eficaz para la aprobación, administración y control de un medio de financiamiento público complementario tan delicado para las finanzas públicas como es el del crédito público estatal y municipal.

"Sin duda, en este sentido y en varios más, la propuesta representa un avance sustancial para la ordenación y autodisciplina en el ejercicio de esta facultad.

"En una clara visión de la participación democrática que corresponde a las Legislaturas y a los Ejecutivos Estatales y municipales, se amplían las posibilidades de que la representación popular examine y reflexione con cuidado y responsabilidad, el papel complementario que corresponderá al crédito público en el financiamiento de los programas de gobierno.

"El Poder Legislativo Local asumirá con toda claridad la responsabilidad constitucional que le corresponde de regular, mediante una ley, la estructura y los procedimientos de selección de las inversiones prioritarias y de los tipos de financiamiento que habrán de ser sometidos por los ejecutivos estatales y municipales a la autorización del propio Congreso Estatal, así como de las reglas para el ejercicio de los empréstitos.

"Las autorizaciones que en su caso se otorguen, habrán de ser determinadas año por año por las propias Legislaturas al expedir, respectivamente, las Leyes de Ingresos y los presupuestos de egresos estatales y municipales.

"Las bases del sistema local de crédito público aseguran que su ejercicio no estará sujeto exclusivamente al arbitrio de los ejecutivos estatales o municipales, sino que tendrá como soporte la planeación, aprobación y vigilancia de las Legislaturas, quienes, de conformidad con la reforma, podrán aprobar los montos y conceptos de endeudamiento que podrán ser ejercidos anualmente.

"Las Comisiones Unidas estiman de gran importancia la sana regla financiera que incluye la Reforma de que las autorizaciones que en su caso otorguen las Legislaturas, comprenderían inclusive el endeudamiento de los organismos descentralizados y de las empresas públicas. Esta regla dará mayor cohesión y unidad al proceso de autorización, ejercicio y comprobación de los presupuestos de Estados y Municipios.

"De otra parte, **la ampliación de la materia a la que podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales, no admite excepción alguna**, lo cual excluye claramente a endeudamientos destinados a cubrir obligaciones de gasto corriente o de operaciones de conversión, mismas que, como hasta ahora, no estarán autorizadas.

"Finalmente, la comisión estima apropiado que la reforma propuesta incluya la modificación del primer párrafo del precepto que nos ocupa, pues los pequeños cambios en la redacción que se introducen, permitirán darle precisión y claridad al principio constitucional de que el crédito de los Estados o de los Municipios no puede comprometerse de ninguna manera ante extranjeros, o para asumir obligaciones pagaderas en el exterior o en moneda extranjera.

"Se reafirma así, la prohibición para que los Estados y Municipios puedan recurrir al crédito externo en cualesquiera de sus modalidades, ya sea que se le documente con títulos de crédito, con contratos o se celebre cualquier tipo de obligaciones crediticias.

"Se deja en claro, que no es posible la concertación de obligaciones crediticias en el extranjero referidas a cantidades determinadas de efectivo, a servicios o a prestaciones en especie pagaderas a plazo, inclusive en el caso de compromisos indirectos, mediante garantía o bajo cualquier otra forma, pues se busca reafirmar el principio que reserva para el Gobierno Federal la facultad de comprometer el crédito de la Nación frente al extranjero."

Como puede apreciarse, la Cámara de Origen retomó las bases señaladas en la exposición de motivos aludida, y estimó correcto que ya no se limitara —en forma exclusiva—, el endeudamiento interno de los Estados y Municipios a obras "directamente" productivas, por lo que validó la permisión de que se realizaran actividades crediticias para favorecer las inversiones públicas productivas, que de forma indirecta o mediata generarían ingresos para las entidades estatales y municipales.

En este sentido, se indicó que la ampliación de la materia a la que podrán destinarse los empréstitos estatales y municipales, no admitía excepción alguna, por lo que se reiteró que se encontraban excluidos los endeudamientos destinados a cubrir obligaciones de gasto corriente.

Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora, se precisó:

"Ahora bien, la fracción VIII del artículo 117 constitucional prohíbe a los Estados y Municipios celebrar empréstitos a menos que se destinen a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos.

"Se considera correcto, por la propia iniciativa, que los Estados y Municipios no puedan comprometer su crédito público con gobiernos de otras naciones y con extranjeros o contraer obligaciones crediticias que deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Esta limitación se explica fácilmente, porque compete al Estado federal representar al país ante las demás naciones y no sería adecuado que un Estado o Municipio tuviera este tipo de relaciones que podrían comprometer la Soberanía Nacional; pero, en cambio, tratándose de obligaciones o empréstitos de otro tipo aun por medio de organismos descentralizados y empresas públicas es correcto que se amplíe la esfera de acción de dichas entidades públicas si como se indica en la reforma las Legislaturas de los Estados por medio de una ley establecerán las bases y los montos de tales inversiones, de acuerdo con los presupuestos respectivos. Ya que al existir dicha facultad se amplía la posibilidad de destinar el crédito para el financiamiento del desarrollo rural y urbano al través de la realización de inversiones productivas, tales como carreteras regionales o vecinales, obras de infraestructura, servicios de transporte público, centrales de abasto, así como otras que demanden los habitantes de las comunidades rurales y de las ciudades del interior del país.

"Además se advierte que con esta iniciativa se da un apoyo claro al federalismo, pues obtendrán mayor autonomía los Municipios a los que el artículo 115 constitucional los reconoce como base de la división territorial de la República y de su organización política y administrativa."

Como se observa de la anterior transcripción, la Cámara Revisora también se manifestó en el mismo sentido al expresado tanto en la exposición de motivos, como por lo manifestado por la Cámara de Origen, puesto que reconoció la necesidad de permitir que el crédito público estatal y municipal se empleara para obras que, además de generar "directamente" ingresos, también lo produjeran de manera "indirecta" o mediata, como sucedía con las "inversiones públicas productivas".

Así las cosas, se advierte que el objeto destacado de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y uno, consistió en fortalecer las haciendas públicas y promo-

ver el desarrollo regional, para lo cual se estimó conveniente ya no limitar el crédito público sólo a obras que "directamente" generaran rentas, sino que se amplió para también permitir la obtención de financiamiento para la realización de "inversiones públicas productivas".

A la par de este mayor margen de poder de ejercicio del crédito que la reforma daba a los gobiernos locales, se introdujo también la previsión de una necesaria intervención y colaboración del Poder Legislativo en el tema del crédito público local, por lo que se introdujeron los deberes expresos que recaían sobre los Poderes Ejecutivos correspondientes.

Finalmente, la prohibición ya histórica de que los Estados no pueden acceder al financiamiento externo (por la nacionalidad del acreedor, la moneda o el lugar de pago) fue reiterada y su redacción, corregida y enfatizada.

Con posterioridad, mediante decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades públicas y los Municipios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince, se modificó por última vez el texto del artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal, para establecer expresamente la prohibición dirigida a los Estados y Municipios, consistente en que, en ningún caso, podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

La redacción del actual texto del artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, es el siguiente:

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"...

"VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

"Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las Legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. **En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.**

"Las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

"Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."

El precepto constitucional recientemente transcrito, establece diversas prohibiciones dirigidas a las entidades federativas y sus Municipios; concretamente, de la fracción VIII, se observan las siguientes limitaciones:

a) Los Estados no pueden contraer, directa o indirectamente, obligaciones o empréstitos:

- Con gobiernos de otras naciones.
- Con sociedades o particulares extranjeros; o bien,
- Cuando dichas obligaciones deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

b) Los Estados y Municipios no pueden adquirir empréstitos sino cuando su destino sea la inversión pública productiva, o bien, su refinanciamiento o reestructura, las cuales deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado.

**c) En ningún caso podrán destinarse los empréstitos para cubrir el gasto corriente.**

d) Los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir necesidades a corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general expedida por el Congreso de la Unión.

e) Las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo del gobierno correspondiente; y,

f) No podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.

Las restricciones destacadas en los incisos b) a f) fueron incorporadas con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil quince.

En la exposición de motivos de dicha reforma, se destacó lo siguiente:

"Exposición de motivos

"El objeto de esta iniciativa es establecer, en el orden constitucional, que el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, señalando que el Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deben observar dicho principio.

"Pasamos a ilustrar los ejes rectores de la presente propuesta:

"a) Incorporar a la Constitución General de la República el principio de estabilidad de las finanzas públicas y su consideración en el sistema de planeación democrática del

desarrollo, al referir su observación en, la elaboración de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo;

- "b) Otorgar mayor claridad al texto de la vigente fracción VIII del artículo 73 constitucional, al desagregar en cuatro incisos distintos los contenidos relativos al financiamiento del gobierno de la República (con la referencia terminológica a operaciones de refinanciamiento o de reestructura, en vez de operaciones de conversión de deuda), el financiamiento del Distrito Federal (con la actualización de la nomenclatura de sus órganos Ejecutivo y legislativo), los financiamientos de los Estados y de los Municipios, y el conocimiento por parte del Congreso de la Unión, a través de una comisión bicameral de situaciones relacionadas con la intención de contratar empréstitos con la garantía federal, por parte de Estados que tengan un endeudamiento elevado;
- "c) Establecer el concepto de 'mejores condiciones del mercado' para llevar a cabo operaciones de financiamiento público;
- "d) Establecer, bajo la premisa de que el endeudamiento público de las entidades federativas entraña elementos de interés para las finanzas públicas nacionales, la atribución del Poder Legislativo Federal para expedir la ley general relativa a las normas de endeudamiento de los Estados, los Municipios y el Distrito Federal; legislación que deberá abordar los temas de los límites y modalidades para afectar las participaciones en garantía, la inscripción de los empréstitos contratados en un registro público único de deuda pública, la creación de un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda pública y las sanciones aplicables a los servidores públicos que incumplan la normatividad;
- "e) Fortalecer la previsión constitucional sobre las actividades de fiscalización de la contratación y aplicación de recursos provenientes de financiamiento público en los ámbitos federal y de los Estados y Municipios, que corresponde a las entidades de fiscalización superior de la Federación y de los Estados;
- "f) Especificar la responsabilidad de los servidores públicos en el manejo que hagan de recursos y de la deuda pública; y,
- "g) Contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los Estados y los Municipios:
  - "- Posibilidad de contratar operaciones de refinanciamiento o reestructura;
  - "- Sustento constitucional federal al otorgamiento de garantías estatales para créditos contraídos por los Municipios;
  - "- Señalamiento de la armonía que deberá existir en el ejercicio de la facultad legislativa estatal en materia de financiamiento público y los principios en la materia de la Constitución General de la República;
  - "- **Establecimiento de la prohibición de contratar deuda pública para el pago de gasto corriente;**
  - "- Previsión de la autorización de las Legislaturas Estatales a la contratación de crédito público, con mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados presentes, y con base en la elucidación de los siguientes elementos: mejores condiciones de mer-

cado, destino de los recursos, capacidad de pago y establecimiento de la fuente de pago o del otorgamiento de garantías;

- "- Previsión para la eventual contratación de empréstitos de corto plazo por los Estados y los Municipios, de acuerdo a las disposiciones de la ley general que dicte el Congreso de la Unión; y
- "- Obligación de liquidar pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo de gobierno y prohibición de contratar financiamiento público durante esos tres meses."

De la transcripción que precede, se aprecia que el Estado –a nivel federal, estatal y municipal– debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero, para lo cual se debe atender a diversos principios rectores, entre los que se encuentra la prohibición de *contratar deuda pública para el pago de gasto corriente*.

Asimismo, en relación con las medidas de responsabilidad hacendaria de las entidades federativas, en la exposición de motivos se señaló específicamente lo siguiente:

**"Con el objetivo de incorporar medidas de responsabilidad hacendaria**, se propone que para que las Legislaturas Locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, autoricen los montos máximos para contratar empréstitos y obligaciones; previo a esta autorización, las Legislaturas deberán analizar el destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o establecimiento de la fuente de pago. También se propone que los Estados y los Municipios puedan contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión, y que las obligaciones a corto plazo deberán liquidarse, a más tardar, tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos meses.

"Se establece asimismo que las Constituciones de los Estados de la República precisarán para los efectos de las responsabilidades, que los servidores públicos responderán por el manejo indebido de los recursos públicos y la deuda pública; y se propone que las entidades estatales de fiscalización revisarán las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.

"De igual forma se plantea reiterar que los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, y adicionar la posibilidad de hacerlo para el refinanciamiento o reestructura de los créditos contraídos, mismos que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado. Asimismo, se establece que los Estados podrán otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios **y la prohibición de destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.**"

Por otra parte, en el dictamen de la Cámara de Diputados (Origen) se enfatizó en lo siguiente:

"Artículo 117

"La reforma a la fracción VIII, tiene como finalidad fomentar un uso responsable del endeudamiento y, al mismo tiempo, garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, al considerar lo siguiente:

- "a) Se mantiene la prohibición para contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, personas físicas o morales, extranjeras, así como aquellos que deban cubrirse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
- "b) Las Legislaturas Locales, tendrán que aprobar los empréstitos y obligaciones por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.
- "c) Se precisa que, además de contraer endeudamiento para financiar inversiones públicas productivas, podrán realizar operaciones de refinanciamiento y reestructura, siempre y cuando, las realicen bajo las mejores condiciones de mercado.
- "d) **Se prohíbe expresamente que se destinen los recursos de los empréstitos a cubrir gasto corriente, como un principio básico de responsabilidad fiscal.**
- "e) Se faculta a los Gobiernos Estatales para otorgar garantías a los Municipios, con el objeto de facilitar el acceso al crédito de los mismos, bajo condiciones financieras más favorables.
- "f) Los Estados y los Municipios, podrán contratar obligaciones de corto plazo para cubrir sus necesidades de corto plazo, sujeto a los límites y condiciones que se establezcan en la legislación general que expida el Congreso de la Unión y siempre que se liquiden totalmente a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente. Asimismo, se prevé que no podrán contratar nuevas obligaciones en dicho plazo."

Asimismo, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público, y de Estudios Legislativos, Primera, de la Cámara de Senadores (Revisora), se estableció, entre otros aspectos, lo siguiente:

"Primera. Sin demérito de que la minuta con proyecto de decreto materia del presente dictamen constituye un nuevo proceso legislativo ante el órgano revisor de la Constitución, el contenido de las reformas y adiciones propuestas coincide con elementos materiales que en su oportunidad fueron conocidos y votados aprobatoriamente con la mayoría calificada necesaria –en términos del artículo 135 constitucional– por este Senado de la República.

"En ese sentido, el presente proceso legislativo de dicho órgano entraña un nuevo procedimiento.

"Cabe señalar que la iniciativa que le da origen fue suscrita por integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, con plena facultad para ello en términos de la fracción II del artículo 71 constitucional, para efectos de lo previsto por el artículo 135 de la propia Norma Suprema.

"Segunda. Es de destacarse que con las modificaciones constitucionales planteadas, se busca:

"...

"h) Contemplar diversos elementos de responsabilidad financiera en la contratación de deuda pública por los Estados y los Municipios:

"...

"• Establecimiento de la prohibición de contratar deuda pública para el pago de gasto corriente; ..."

Como puede observarse, el Constituyente Permanente reconoció que la deuda pública representa una importante fuente de ingresos a disposición de las entidades federativas y Municipios, toda vez que es una forma de financiamiento complementaria que hace posible la realización de proyectos, los cuales no podrían ejecutarse, en ocasiones, con ingresos propios u ordinarios de los Estados y Municipios.

Sin embargo, también reconoció que si no existe una adecuada planeación o se presenta una mala administración en materia de deuda pública, se pueden producir consecuencias lesivas en las finanzas de la entidad o Municipio, además de que se afectaría el equilibrio presupuestal, al tener que considerar en cada año la amortización de la suerte principal de la deuda y de los intereses respectivos.<sup>1</sup>

En ese orden de ideas, se pretendió que la contratación de deuda se rigiera por diversos elementos o principios de responsabilidad financiera, entre los cuales se encuentra no contratar deuda para el único efecto de pagar otra deuda o gasto corriente, ya que este último debería ser planeado y sufragado con los montos presupuestales aprobados anualmente.

Es decir, no se pretendió establecer una mera regla con excepciones, sino medidas o principios de responsabilidad hacendaria, a través de los cuales la planeación y ejecución de las leyes de ingresos y de los presupuestos de egresos permitieran pagar los gastos de operación o corrientes de la administración pública, en todos los niveles, evitando con ello que los créditos se contrataran para pagar esos gastos, pues tales deudas también generarían intereses, lo cual, de suyo, encarece el gasto corriente.

En ese tenor, en lo tocante a las entidades federativas y Municipios, el resultado de la reforma en comento fue el establecimiento de un conjunto de medidas disciplinarias a efecto de garantizar un manejo adecuado de las finanzas públicas de los Estados y Municipios, con el objetivo de generar condiciones que permitan el crecimiento de la economía en beneficio de la población.

De esta manera, una de las **medidas de responsabilidad hacendaria** que se consagró en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que los Estados y Municipios no tienen permitido contraer deuda pública para el pago de gasto corriente.

En esa tesitura, si dicha restricción se encuentra dentro del apartado de las prohibiciones dirigidas a los Estados y Municipios, en el que no se prevé excepción alguna a su

<sup>1</sup> Esto, según lo plasmado en los trabajos legislativos de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de dos mil quince.

aplicación, además de que el Constituyente Permanente intentó implantar principios de responsabilidad hacendaria –no meras reglas– entonces debe entenderse dicha limitación en términos absolutos, por lo que las porciones normativas "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley" contenidas en el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, resultan ser inconstitucionales.

En efecto, de una interpretación teleológica realizada al artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal, se advierte que desde la reforma constitucional de mil novecientos cuarenta y seis, el Constituyente Permanente ha pretendido que la adquisición de deuda pública por parte de los Estados y Municipios se destine a obras que generen un incremento en los ingresos de la entidad usuaria del crédito.

En este contexto, se evidenció que los empréstitos contratados en el pasado no tendían sino a cubrir deficiencias presupuestales, lo cual explicaba muchas de las dificultades económicas por las que atravesó el país.

Así, se enfatizó en que las obras que no provocaran un aumento en los ingresos públicos, debían seguirse realizando por ser fundamentales; empero, se precisó que para ello no debían utilizarse recursos obtenidos mediante crédito, sino con los derivados de los impuestos.

Además, como se vio en párrafos precedentes, en un inicio se buscó que ese incremento en los ingresos de la entidad respectiva ocurriera de manera "directa"; sin embargo, mediante la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y uno, se amplió la posibilidad de acceder al crédito público, ya no sólo para obras que "directamente" generaran incremento en los ingresos, sino también para "inversiones públicas productivas".

Bajo este contexto, el Constituyente reconoció una vez más que la disposición constitucional en análisis constituía un límite a la facultad de los Estados y sus Municipios de comprometer su crédito, sólo a los casos en los que se trataran de obras que provocaran directa o indirectamente un incremento en las rentas de la entidad usuaria del crédito.

De esta manera, es menester enfatizar en que el propósito de esta disposición consistió, fundamentalmente, en que los empréstitos contraídos por los Estados y sus Municipios generaran directa o indirectamente riqueza, lo que a su vez daría lugar a obras que por sí mismas generarían su capacidad de pago de manera suficiente.

En adición a lo anterior, es trascendente destacar que conforme al artículo 2, inciso XIV,<sup>2</sup> de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, el gasto corriente lo constituyen aquellas erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, esto es, que no generan ninguna riqueza en beneficio del Estado.

<sup>2</sup> "Artículo 2. Para efectos de esta ley, en singular o plural, se entenderá por:

"...

"XIV. Gasto corriente: las erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de un activo, incluyendo, de manera enunciativa, el gasto en servicios personales, materiales y suministros, y los servicios generales, así como las transferencias, asignaciones, subsidios, donativos y apoyos."

Incluso, la disposición normativa en comento, establece, de manera enunciativa, que se consideran como gasto corriente:

- El gasto en servicios personales, materiales y suministros.
- Los servicios generales.
- Las transferencias.
- Las asignaciones.
- Los subsidios.
- Los donativos y apoyos.

De lo anterior, se evidencia que el gasto corriente no produce, en los términos precisados por el Constituyente, riqueza directa o indirecta en beneficio de la entidad usuaria del crédito, por lo que no es constitucionalmente válido que el legislador local soslaye la prohibición absoluta establecida en la Ley Fundamental que determina la imposibilidad de que los Estados y sus Municipios realicen cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente.

Ahora, el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, a pesar de prever la prohibición de realizar cualquier operación de crédito público que tenga por objeto financiar gasto corriente, no lo hace en términos absolutos, sino más bien lo contempla como una regla general que admite excepciones.

Tales excepciones permiten que el Estado y sus Municipios sí puedan adquirir deuda pública para financiar gasto corriente, en los supuestos a los que se refieren los preceptos 4o., 23 y 34 de la mencionada legislación, que son los siguientes:

- Respecto de créditos a corto plazo contraídos por el Estado para cubrir necesidades de flujo de efectivo para hacer erogaciones previstas en el presupuesto (sin necesidad de obtener autorización del Congreso Estatal).
- Cuando se traten de créditos o empréstitos que adquieran los Ayuntamientos que puedan pagarse en su periodo administrativo de funciones o fuera de dicho plazo siempre que se cumplan con los requisitos previamente establecidos; se traten de obligaciones plurianuales que derivadas de la celebración de contratos de proyectos de inversión pública a largo plazo, lo anterior, con la limitante en que tales actos jurídicos no podrán celebrarse durante los últimos seis meses de la administración municipal en funciones, ni deberán otorgar autorización para que con dichos recursos se cubran adeudos pendientes o para sufragar su gasto corriente.
- Tratándose de obligaciones a corto plazo de los Estados.

Por tanto, en tales supuestos de excepción las porciones normativas "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley" contenidas en el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, no acatan la prohibición absoluta de realizar cualquier operación de crédito público para financiar gasto corriente, pues la convierte en una prohibición relativa que admite casos en los cuales resultaría inaplicable tal limitante.

Nótese que tal limitación absoluta, también encuentra sustento en el artículo 165 Ter,<sup>3</sup> primer párrafo, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, el cual establece, medularmente, que el Estados y sus Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura.

Atento a las consideraciones que preceden, debieron declararse **fundados** los agravios en los que la titular de la Procuraduría General de la República aduce que el artículo 35 de la Ley de Deuda Pública para el Estado de Chihuahua y sus Municipios, en sus porciones normativas "en general" y "con excepción de lo previsto en los artículos 4o., párrafo tercero; 23 y 34 de esta ley", contraviene la prohibición absoluta establecida en el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que los Estados y Municipios no pueden, por ningún motivo, destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

Por los anteriores razonamientos y, en los aspectos precisados, respetuosamente disiento del fallo mayoritario.

**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 17 de mayo de 2019.

Este voto se publicó el viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>3</sup> **"Artículo 165 Ter.** El Estado y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso del Estado, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios.

"Lo anterior, conforme a las bases que establezca la ley correspondiente, en los términos de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que se aprueben.

"Los ejecutivos, estatal y municipales, informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso se podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.

"El Congreso del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, en la contratación de empréstitos y obligaciones, podrá autorizar los montos máximos para obtener las mejores condiciones del mercado, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.

"Sin perjuicio de lo anterior, el Estado y los Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley.

"Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente, y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE IMPUGNA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.**

**II. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. INCOMPETENCIA DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35 DE LA LEY DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS JUDICIALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**III. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIR LAS NORMAS RELATIVAS A MEDIDAS CAUTELARES, EN ESPECÍFICO EL RESGUARDO DOMICILIARIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35 DE LA LEY DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS JUDICIALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. NO INCIDE EN ESA MATERIA LA REGULACIÓN QUE PRECISA LAS AUTORIDADES LOCALES QUE AUXILIARÁN A LA EJECUCIÓN DE UN RESGUARDO DOMICILIARIO [ARTÍCULO 19, FRACCIÓN I, INCISO B), DE LA LEY DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS JUDICIALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA].**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PROCESAL PENAL QUE 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 CONFORME AL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35 DE LA LEY DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS JUDICIALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35 DE LA LEY DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS JUDICIALES DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2014. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE JUNIO DE 2018. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: SULEIMAN MERAZ ORTIZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día cinco de junio de dos mil dieciocho.

## Sentencia

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 110/2014, promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto Número 714/2014 I.P.O., por medio del cual se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua y otros ordenamientos, publicado el veintinueve de noviembre de dos mil catorce, en el folleto anexo al Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**1. PRIMERO.—Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintinueve de diciembre de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 19, fracción I, inciso b), y 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, reformados mediante Decreto Número 714/2014 I.P.O., publicado el veintinueve de noviembre de dos mil catorce, en el folleto anexo al Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

**2. Antecedentes manifestados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** En el escrito de demanda se señalaron los siguientes antecedentes:

"El pasado veintinueve de noviembre, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua, el decreto por el que se reforman y adicionan diversos ordenamientos, entre ellos, la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, la cual según su numeral 2o., tiene por objeto:

"I. Establecer las bases para la coordinación entre autoridades judiciales, administrativas y entidades de derecho privado, en materia de ejecución y vigilancia de las medidas cautelares decretadas y aquellas condiciones por cumplir que deriven de la celebración de la suspensión condicional del proceso en los procedimientos penales;

"II. Establecer las bases para la coordinación entre autoridades judiciales, administrativas y entidades de derecho privado, en materia de ejecución

y vigilancia de las penas y medidas de seguridad impuestas por la autoridad judicial;

"III. La determinación de los medios de prevención y de reinserción social que, en lo conducente, resulten aplicables a la persona sujeta a las penas de prisión previstas en el Código Penal del Estado y otras leyes;

"IV. Establecer las bases generales del Sistema Estatal Penitenciario, así como de la organización y funcionamiento de los establecimientos penitenciarios en la entidad;

"V. Proporcionar los parámetros generales para la prevención especial a través del tratamiento derivado del sistema técnico progresivo, con estricto apego al principio de no discriminación de género.

"Los reglamentos deberán estar acorde con los protocolos internacionales y con perspectiva de género;

"VI. Establecer los lineamientos generales para el desarrollo de las relaciones entre internos y autoridades penitenciarias, durante el tiempo que permanezcan en prisión; así como el contacto que deberán tener con el exterior; y,

"VII. Establecer las bases mínimas de asistencia postpenitenciaria.

"De dicho ordenamiento resalta el artículo 35, por su inadecuación con el texto constitucional y tratados internacionales en materia de derechos humanos, ya que dicho numeral establece el '**resguardo domiciliario**' como una medida que puede decretar el Juez:

"Artículo 35. Resguardo.

"El imputado, al solicitar el resguardo, informará a los tribunales el domicilio en el que la medida habrá de cumplirse, sea en su propio domicilio o en el de otra persona.

"Al solicitarse el resguardo, el Ministerio Público o la defensa, deberá basar su solicitud en un dictamen técnico que elaborará la fiscalía en el que determine la viabilidad de su imposición.

"Cuando el Juez decrete el resguardo, determinará si es o no con vigilancia y sus modalidades que estime convenientes.

"En todos los casos que al imputado se le conceda el resguardo, deberá cumplir con las condiciones, términos y requisitos que señale la fiscalía."

"Como se expondrá a continuación, el Constituyente estableció diversos lineamientos fundamentales que permiten la detención de un ciudadano – flagrancia, urgencia, auto vinculatorio o formal prisión, orden de aprehensión, prisión preventiva, compurgación de penas y sanciones administrativas– a los que no se ajusta el resguardo domiciliario, como se verá más adelante.

"Es así, pues como se apuntó al inicio de la demanda, la figura jurídica del resguardo domiciliario ataca diversos derechos y principios, como los de libertad personal, libertad de tránsito, seguridad jurídica, debido proceso, audiencia previa, pro persona, presunción de inocencia y prohibición de detenciones arbitrarias, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales ya referidos."

**3. Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada fue emitida por el Poder Legislativo y se promulgó por el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Chihuahua.

**4. Normas generales impugnadas:** Artículos 19, fracción I, inciso b), y 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, reformados mediante decreto número 714/2014 I P.O., publicado el veintinueve de noviembre de dos mil catorce, en el folleto anexo al Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

**5. Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos expuso cuatro conceptos de invalidez, cuyos argumentos únicamente están dirigidos a evidenciar la inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, sin que haya expresado algún motivo de disenso en relación con el diverso 19, fracción I, inciso b), pues en su demanda indicó que impugnaba dicho numeral por su relación directa con el numeral 35 en comentario.

**6.** Los conceptos de invalidez se sintetizan en los siguientes términos:

**Primero.** La figura no es clara sobre si el resguardo lo puede solicitar el imputado o también el Ministerio Público o la defensa. Asimismo, el párrafo cuarto se refiere a todos los casos, lo que lleva a pensar que esa concesión tiene que ver con una solicitud planteada por él y no por el Ministerio Público.

Menciona que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que si la restricción proviene del derecho penal, es preciso observar

los estrictos requerimientos de la tipificación para satisfacer en este ámbito el principio de legalidad. Ello se concreta en la necesidad de utilizar términos estrictos y unívocos que acoten claramente las conductas, lo cual implica una clara definición de la conducta incriminada, la fijación de sus elementos y el deslinde de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas penales. Por tanto, el artículo 35 es ambiguo.

**Segundo.** La medida contenida en el artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, se traduce en una limitación a la libertad personal y de tránsito, al obligar a una persona a permanecer en un domicilio bajo ciertas condiciones que fijará el Juez, lo cual es contradictorio con los artículos 11, 14, 16, 18, 19 y 21 de la Constitución Federal.

Señala que el artículo controvertido denota la figura de privación ilegal, toda vez que sin agotar un procedimiento ante el tribunal competente que determine la responsabilidad del imputado, éste es desprovisto del derecho a la libertad.

Cita el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos relativos a los "*Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*" para sostener que al no seguirse con lo estipulado en el texto constitucional, la privación de la libertad de una persona, debe tacharse de ilegal.

**Tercero.** Argumenta que el artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, es una medida excepcional, no prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la que se pretende que en cualquier etapa del procedimiento el Juez autorice que una persona permanezca en determinado lugar sin fijar una temporalidad, lo que resulta ajeno a las hipótesis previstas por los artículos 16, 18, 19, 20 y 21 constitucionales.

Considera que ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, ya que en dicho plazo deberá ordenarse su libertad o su puesta a disposición ante la autoridad judicial; el plazo podrá duplicarse en aquellos casos relacionados con delincuencia organizada; y, por el otro, establece que ninguna detención ante la autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso o formal prisión, cita en su favor el criterio de rubro: "ARRAIGO PENAL. EL ARTÍCULO 122 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL

ESTADO DE CHIHUAHUA QUE LO ESTABLECE, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD PERSONAL QUE CONSAGRAN LOS ARTÍCULOS 16, 18, 19, 20 Y 21 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, P. XXII/2006, Novena Época, página 1170»

Aduce que la Constitución Federal regula los derechos a la libertad personal, de seguridad jurídica y de legalidad, entre otros; partiendo de que tales preceptos sólo autorizan la detención de una persona por flagrancia, urgencia, auto vinculatorio o de formal prisión, prisión preventiva, compurgación de penas e infracciones administrativas, y no contempla la posibilidad de una privación de la libertad personal que pueda ser autorizada por un Juez en esos términos.

Menciona que de los artículos 16, 19, 20 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que salvaguardan los principios de legalidad, seguridad jurídica del gobernado; se tiene que la libertad personal sólo puede ser restringida en las hipótesis y plazos reconocidos constitucionalmente, y la nueva figura del resguardo domiciliario introducida por el legislador estatal de Chihuahua no encuadra en ninguno de esos momentos y plazos.

Sostiene que si la medida contemplada en el artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, consiste en obligar a una persona a permanecer en un determinado lugar, sin que dicha medida esté contemplada en la Constitución y las convenciones internacionales de derechos humanos, la misma resulta inválida.

Argumenta que la figura prevista en el artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, es incompatible con la Constitución y con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**Cuarto.** Expresa que el artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, permite que la autoridad judicial autorice el "resguardo" de una persona. No obstante, la falta de claridad en cuanto a la aplicación de la medida permite suponer que la misma puede emplearse de manera similar al arraigo, cuya regulación es exclusiva del legislador Federal.

Considera que la ambigüedad y la falta de claridad en la redacción de dicho ordenamiento pueden derivar en la aplicación de figuras como el arraigo; sin embargo, tal figura se encuentra contemplada en el artículo 16, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero únicamente para casos de delincuencia organizada. Por ende, desde la perspectiva de los derechos humanos, debe ser utilizada como excepción o como *última*

*ratio*, pues al ser una medida cautelar atenta contra el derecho a la libertad de tránsito y libertad personal.

Indica que el artículo impugnado al permitir la aplicación de una medida similar al arraigo, viola los artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 3, 9 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que tutelan los derechos a la libertad personal y a la audiencia previa; así como los principios pro persona, seguridad jurídica, legalidad, presunción de inocencia, prohibición de detenciones arbitrarias, y debido proceso, lo que lo torna inconstitucional e inconvencional.

**7. Artículos constitucionales señalados como violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se consideran violentados son los artículos 1o., 11, 14, 16, 18, 19, 20 y 21, en relación con los artículos 5, 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los numerales 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 3, 9, 11 y 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

**8. SEGUNDO.—Admisión y trámite.** Mediante proveído de dos de enero de dos mil quince, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente número 110/2014, turnar el asunto a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**9.** Por acuerdo de cinco de enero de dos mil quince, la Ministra instructora admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes. De igual manera, se dio vista al procurador general de la República para la formulación de su pedimento.

**10. Informe de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chihuahua.** Al rendir su informe precisaron en síntesis lo siguiente:

**a.** El decreto impugnado únicamente tiene evoluciones gramaticales y no la adición de la figura, toda vez que fue modificada el nueve de diciembre de dos mil seis y reformada el siete de mayo de dos mil once, por lo que se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19, fracción II, en relación con la fracción II del artículo 20, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**b.** La reforma recae únicamente en reemplazar el término "arraigo" por la palabra resguardo, a efecto de unificar la terminología empleada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en virtud de la facultad del Congreso de la Unión contenida en la fracción XXI inciso c) del artículo 73 de la Norma Suprema.

**c.** El artículo octavo transitorio del referido Código Nacional de Procedimientos Penales instituye un plazo para las entidades federativas de adecuar sus leyes y normatividad complementaria a las disposiciones de la referida legislación nacional; así, en cumplimiento al referido mandato, el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua en uso de sus facultades consagradas en el artículo 93, fracción II, de la Constitución Local, promulgó y publicó el Decreto Legislativo 714/2014 I P.O.

**d.** El artículo 35 no puede ser sujeto a una interpretación aislada, sino que forma parte de un todo, en el caso del Código Nacional de Procedimientos Penales. Considera que la medida puede ser solicitada por cualquiera de las partes aplicando una interpretación sistemática con el Código Nacional de Procedimientos Penales; asimismo, señala como carente de fundamento la cita respecto a un criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

**e.** La libertad de tránsito puede estar subordinada a las facultades de la autoridad judicial en caso de responsabilidad criminal y civil, toda vez que éstas se aplicarán como medida cautelar al afectado que se encuentre sujeto a proceso penal o civil, sin caer en violaciones a la Constitución Federal.

**f.** La comisión confunde la figura del arraigo/detención con la diversa medida cautelar que se encuentra abrogada del Código de Procedimientos Penales anterior a la reforma de 2007 y que se contenía en el artículo 122 Bis. Asimismo, considera que el precedente de la acción de inconstitucionalidad 20/2003 se refería a que dicho numeral restringía la libertad de tránsito, sin que se hubiese satisfecho el estándar de prueba de "probable responsabilidad" del indiciado.

**g.** El arraigo/resguardo como medida cautelar implica que exista un auto de vinculación a proceso, o al menos que se esté en un plazo constitucional para el dictado del mismo, tal y como lo menciona el artículo 19, párrafo primero, de la Constitución. Así, considera que la figura impugnada no tiene por objeto delimitar la libertad personal para poder investigarla más a fondo, y con ello obtener su vinculación a proceso; por el contrario, exige que el estándar de prueba de la vinculación a proceso se haya satisfecho de manera previa.

**h.** Si el arraigo/resguardo no se encuentra contemplado en la Constitución, las medidas cautelares sí están previstas en el artículo 16, párrafo décimo cuarto; incluso, la prisión preventiva no es la única medida cautelar.

**i.** La medida cautelar de arraigo/resguardo es más benéfica para el imputado, al ser menos gravosa que la imposición de la prisión preventiva, por lo que, lejos de ser un elemento represor, constituye un beneficio alterno a la tradicional imposición de prisión durante el tiempo que dura el proceso.

**j.** Si bien la Constitución Federal no especifica cuáles son las otras medidas cautelares que pueden aplicarse, la norma impugnada no constituye una violación a derechos humanos al aplicar cualquier medida cautelar menos gravosa que la prisión preventiva. Señala que opinar lo contrario sería como afirmar que cualquier medida cautelar diversa a la prisión y restrictiva de la libertad es inconstitucional y llevaría al absurdo de declarar otras medidas cautelares como inconstitucionales, como aquellas determinadas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

**k.** Respecto al mecanismo para designar el domicilio, basta con que el imputado exprese el domicilio ante el Juez de Garantía o de Control sin que se exija un mecanismo complejo, dado que es una solicitud que efectúa el imputado a su favor, en sustitución de la prisión preventiva.

**l.** La imposición de una medida cautelar, el Juez debe efectuar un juicio de proporcionalidad para determinar la medida a imponer, con base a los parámetros de proporcionalidad en sentido estricto, idoneidad y necesidad. Asimismo, menciona que dichos principios se contienen en el artículo 156 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Por tanto, la determinación de si la medida cautelar es o no arbitraria sólo puede establecerse caso por caso.

**m.** La figura del arraigo/resguardo en nada tiene que ver con el arraigo que alude el artículo 16, párrafo octavo, de la Constitución Federal, toda vez que la figura de resguardo tiene por objeto fungir como medida cautelar durante el proceso una vez que se hayan satisfecho los requisitos para obtener la vinculación a proceso del imputado y no, como lo establece la Constitución a efecto de una investigación en contra de una persona a la cual ni siquiera se le ha formulado imputación.

**11. Opinión del procurador general de la República.** Manifestó esencialmente lo siguiente:

**a.** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con el numeral 20, fracción II, ambos de Ley Reglamen-

taria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, si bien el artículo 35 de la Ley de Ejecución fue reformado mediante decreto publicado el veintinueve de noviembre de dos mil catorce, no sufrió modificación relevante, toda vez que sólo se modificó una palabra del artículo pero su contenido normativo es el mismo desde el año dos mil once. Así, la norma combatida no es un nuevo acto legislativo.

**b.** Aduce que el arraigo y el resguardo guardan un fundamento constitucional distinto, toda vez que el primero cuenta con fundamento en el artículo 16, párrafo octavo y la figura de resguardo con apoyo en el párrafo décimo cuarto.

**c.** Argumenta que el artículo 16, párrafo décimo cuarto, señala que los jueces de control determinarán sobre la solicitud de medidas cautelares que requieran control judicial; asimismo, señala que el artículo 19, párrafo segundo, determina que el Ministerio Público podrá solicitar la imposición de la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado.

**d.** Menciona que cuando se concede el resguardo domiciliario, el imputado ya tiene la oportunidad de defenderse en el procedimiento, pues mediante la imputación se hizo sabedor de los hechos por los cuales está siendo investigado.

**e.** Indica que una vez formulada la imputación, el Ministerio Público puede solicitar alguna de las medidas cautelares, como en el caso concreto lo constituye el resguardo domiciliario, lo que significa que dicha medida cautelar opera una vez que se dio intervención al órgano jurisdiccional, esto es, después de formulada la imputación, constituyendo una diferencia sustancial en relación con el arraigo en tanto que este último es autorizado por la Constitución Federal antes de judicializar la investigación en los casos limitados.

**f.** Menciona que en el sistema procesal acusatorio, el artículo 19 de la Constitución Federal señala los supuestos en que procede la prisión preventiva. Así, el Juez debe ponderar la solicitud que le formule el Ministerio Público para determinar en cada situación en particular, si es o no procedente la medida cautelar consistente en la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del inculpado en el juicio, el desarrollo de la investigación.

**g.** Estima que el resguardo domiciliario es una medida cautelar más para el imputado que la prisión preventiva. Esta medida cautelar permite al órgano jurisdiccional valorar la situación concreta del imputado y optar por el resguardo

domiciliario en lugar de la prisión preventiva, en atención a las circunstancias particulares del caso concreto. Así, el resguardo domiciliario no es una medida equiparable al arraigo, cuya naturaleza jurídica es diferente y se trataría de una alternativa acorde con el principio pro persona del artículo 1o. de la Constitución Federal.

**h.** Precisa que se trata de una medida que permite modular la restricción a la libertad personal en determinados casos donde el Juez ponderará si es mejor internar a una persona en un centro público de reclusión o en su hogar. Incluso, el propio inculpado puede ser quien solicite esta medida, si es que considera que ello conviene a sus intereses, tomando en cuenta que la alternativa puede ser la prisión preventiva.

**i.** Señala que los argumentos empleados al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2012, no son aplicables al caso concreto, dado que, en el referido precedente la norma general impugnada era inconstitucional porque los Estados carecen de facultades para legislar en materia de arraigo. Así, la medida cautelar de resguardo domiciliario no es una figura que pueda emplearse de manera similar, por tanto, es una norma acorde al principio de mayor beneficio.

**12. TERCERO.—Alegatos y cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, así como los alegatos de la procuradora general de la República, y al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el **veintitrés de febrero de dos mil quince**, se ordenó el cierre de la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

**13. CUARTO.—Retorno.** Por auto del presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de cinco de enero de dos mil dieciséis, se ordenó el retorno de la presente acción de inconstitucionalidad a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, toda vez que asumió la ponencia que le correspondía a la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

#### CONSIDERANDO:

**14. PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**15. SEGUNDO.—Legitimación.** La demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada del oficio DGPL-1P3A-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, relativo a su nombramiento, misma que obra agregada a foja cuarenta y nueve del expediente en que se actúa.

**16.** Así, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

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

" ...

"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."

**17.** En este sentido, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estatuye en su numeral 15, fracciones I y XI,<sup>1</sup> la representación legal y la facultad para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad

---

<sup>1</sup> "**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."

a cargo de su presidente, por lo que se acredita la legitimación del referido funcionario.

**18. TERCERO.—Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>2</sup> 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.

**19.** El Decreto Número 714/2014 I.P.O., por medio del cual se reformaron los artículos 19, fracción I, inciso b) y 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua y otros ordenamientos, se publicó el veintinueve de noviembre de dos mil catorce, en el folleto anexo al Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

**20.** En ese tenor, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del treinta de noviembre al veintinueve de diciembre de dos mil catorce; por tanto, si la demanda se interpuso el veintinueve de diciembre de dos mil catorce, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta oportuna su presentación.

**21. CUARTO.—Causas de improcedencia.** El Congreso del Estado de Chihuahua,<sup>3</sup> el Gobernador del Estado de Chihuahua<sup>4</sup> y el procurador general de la República, hicieron valer<sup>5</sup> que la presentación de la demanda resultó extemporánea para impugnar los artículos 19, fracción I, Inciso b) y 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, reformados, a través Decreto 714/2014 I.P.O. publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua el veintinueve de noviembre de dos mil catorce.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> "**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 ..."

<sup>3</sup> Por conducto del presidente y el titular de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y Vinculación Ciudadana, del H. Congreso del Estado.

<sup>4</sup> Por conducto del consejero jurídico del Estado.

<sup>5</sup> Fojas 108 a 101, 133 a 136 y 189 a 191 del expediente.

<sup>6</sup> "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Contra normas generales o actos en materia electoral; III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver,

22. Efectivamente, argumentaron que la presentación del medio de control constitucional resultó extemporáneo, toda vez que dichas normas, en la porción impugnada, no fueron objeto de modificación sustantiva en el decreto impugnado, es decir, estiman que la reforma no implicó un cambio sustancial relevante, pues únicamente se modificó una palabra en tales preceptos legales, pero su contenido normativo es el mismo, por lo que en el caso no se trata de un nuevo acto legislativo que permita su impugnación, toda vez que con su publicación no se alteró el contenido normativo impugnado.

23. Este Tribunal Pleno considera que es **infundada** la citada causa de improcedencia, puesto que la demanda se promovió dentro del plazo previsto para ello, tomando en cuenta que la reforma publicada el veintinueve de noviembre de dos mil catorce, constituye un nuevo acto legislativo.

24. Para justificar esta decisión, conviene reseñar el criterio mayoritario del Tribunal Pleno respecto de lo que debe entenderse como **nuevo acto legislativo**, para efectos de su impugnación a través de este medio de control constitucional.<sup>7</sup>

25. En este punto, se retoman las consideraciones desarrolladas en la acción de inconstitucionalidad 28/2015, fallada el veintiséis de enero de dos mil dieciséis.

---

siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

"**Artículo 65.** En las acciones de inconstitucionalidad, el ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad. ..."

<sup>7</sup> Ver, entre otras, la acción de inconstitucionalidad 2/2016, fallada en sesión de ocho de agosto de dos mil dieciséis. Sobre el punto, se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con reservas, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo en contra de las consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales en contra de las consideraciones. El Ministro presidente Aguilar Morales anunció voto concurrente.

**26.** Es criterio mayoritario del Tribunal Pleno que la acción de inconstitucionalidad es procedente en contra de una modificación o reforma sustantiva de una norma, porque se trata de un nuevo acto legislativo susceptible de ser impugnado.

**27.** Al respecto conviene hacer una breve narración de los criterios emitidos por el Tribunal Pleno.

**28.** Al resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2001, en sesión pública de siete de agosto de dos mil uno,<sup>8</sup> el Tribunal Pleno determinó que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla, por lo que un nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior *–formal y materialmente–* puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad. De este modo, el criterio consiste en que cualquier reforma o adición a una norma general autoriza su impugnación a través de este medio de control constitucional, aun cuando se reproduzca íntegramente la disposición anterior, ya que se trata de un nuevo acto legislativo. Este criterio se aplicó en diversos precedentes, entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 5/2004, resuelta en sesión pública de dieciséis de marzo de dos mil cuatro,<sup>9</sup> siendo esta última de la que derivó la tesis de jurisprudencia P/J. 27/2004 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACION A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Por unanimidad de diez votos, estuvo ausente el Ministro Aguinaco Alemán.

<sup>9</sup> Por unanimidad de diez votos, estuvo ausente el Ministro Román Palacios.

<sup>10</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.—El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, tesis P./J. 27/2004, página 1155.

29. Este último criterio se reiteró en posteriores precedentes pero en ningún momento se refirió a un posible análisis del proceso legislativo para desentrañar la intención del legislador al momento de realizar una reforma a la norma general de que se trate, así como tampoco a la hipótesis relativa a que la norma general impugnada fuera reformada no en su totalidad, sino sólo en partes, párrafos o fracciones, por lo que posteriormente se emitieron otros criterios sobre el tema.

30. Así, al fallar la acción de inconstitucionalidad 22/2004, en sesión pública de diez de julio de dos mil siete,<sup>11</sup> el Tribunal Pleno indicó que la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2004 *—antes referida—* no resultaba aplicable para la resolución de esa acción y precisó que cuando la reforma o adición no fuera dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica *—como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenecía—* al tratarse únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, no podía considerarse como un acto legislativo nuevo que pudiera ser impugnado a través de esta vía, ya que en esa hipótesis, no se acreditaba la voluntad del legislador para reformar, adicionar, modificar o, incluso repetir el texto de la norma general. De este precedente surgió la tesis de jurisprudencia P./J. 96/2007 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL."<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Por unanimidad de nueve votos, estuvieron ausentes los Ministros Cossío Díaz y Góngora Pimentel.

<sup>12</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.—Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.', sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis P./J. 96/2007, página 742.

**31.** Posteriormente, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 4/2004, en sesión pública de siete de febrero de dos mil ocho,<sup>13</sup> el Tribunal Pleno sostuvo que el sobreseimiento de una acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos de la norma general impugnada cuando ésta ha perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, sólo opera respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o alguno de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo, por lo que la declaratoria de improcedencia no podía abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, ya que los párrafos intocados subsistían formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continuaba vigente. De este precedente surgió la tesis de jurisprudencia P./J. 41/2008 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPETO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO."<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Por unanimidad de diez votos, ausente el Ministro Aguirre Anguiano.

<sup>14</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, CUANDO ÉSTA HA SIDO MOTIVO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO EN ALGUNO O ALGUNOS DE SUS PÁRRAFOS, LLEVA A SOBRESEER ÚNICAMENTE RESPETO DE LOS QUE PERDIERON SU VIGENCIA AL INICIARSE LA DEL NUEVO ACTO LEGISLATIVO Y SIEMPRE Y CUANDO NO PRODUZCAN EFECTOS PARA EL FUTURO.—Si bien es cierto que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse en ella cuando se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el numeral 65, ambos 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 la norma general impugnada, cuando ésta haya perdido su vigencia con motivo de un nuevo acto legislativo, también lo es que ello sólo operará respecto de la parte que fue motivo de aquél, independientemente de que se haya emitido con el mismo texto de la norma anterior o se haya variado en algún o algunos de sus párrafos concretos, indicando el legislador su voluntad mediante la inserción del texto que quiso repetir o variar, intercalándolo con los paréntesis y puntos suspensivos representativos de los textos en los que permaneció la misma norma o alguna de sus partes, al no ser objeto del nuevo acto legislativo. Esto es, la declaratoria de improcedencia no puede abarcar todo el texto del artículo relativo, sino únicamente la parte afectada por el nuevo acto legislativo, pues los párrafos intocados subsisten formal y materialmente, al ser enunciados normativos contenidos en un artículo concreto motivo de un acto legislativo anterior que continúa vigente. Además, no podrá sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad por la causal indicada cuando, a pesar de perder su vigencia con motivo de los nuevos actos legislativos, dichas normas puedan producir efectos en el futuro.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, tesis P./J. 41/2008, página 674.

**32.** Continuando con este desarrollo del criterio, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 29/2008 en sesión pública de doce de mayo de dos mil ocho,<sup>15</sup> el Tribunal Pleno retomando el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 96/2007 reiteró que si bien cuando la reforma o adición no va dirigida esencialmente al contenido normativo del precepto impugnado —*sino sólo a su identificación numérica*— ello no podía considerarse como un acto legislativo nuevo que autorizara su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, y agregó que cuando el legislador ordinario durante el proceso legislativo hubiere manifestado su voluntad de no reformar la norma, pero del texto aprobado se advirtiera que en realidad sí modificó su alcance jurídico o hubiere precisado un punto considerado ambiguo u oscuro, si debía considerarse que se estaba en presencia de un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación. De este precedente surgió la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2009 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA."<sup>16</sup>

**33.** Posteriormente al resolverse la acción de inconstitucionalidad 2/2010 en sesión pública de dieciséis de agosto de dos mil diez,<sup>17</sup> retomando los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia P./J. 27/2004 y P./J. 17/2009, el

<sup>15</sup> Por mayoría de nueve votos, votaron en contra los Ministros Franco González Salas y Valls Hernández.

<sup>16</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL LEGISLADOR ORDINARIO DURANTE EL PROCESO LEGISLATIVO MANIFESTÓ SU VOLUNTAD DE NO REFORMAR UNA NORMA, PERO DEL TEXTO APROBADO SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE MODIFICÓ SU ALCANCE JURÍDICO O SE PRECISÓ UN PUNTO CONSIDERADO AMBIGUO U OSCURO, DEBE ESTIMARSE QUE SE ESTÁ ANTE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AQUELLA VÍA.—EI Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 96/2007, de rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL.', sostuvo que cuando la reforma o adición no va dirigida esencialmente al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica que se ajusta para darle congruencia al ordenamiento, ley o codificación, no puede considerarse como un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad; sin embargo, si el legislador ordinario durante el proceso legislativo manifestó su voluntad de no reformar la norma, pero del texto aprobado se advierte que en realidad se modificó su alcance jurídico o se precisó un punto considerado ambiguo u oscuro, debe estimarse que se está ante un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación.", Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, tesis P./J. 17/2009, página 1105.

<sup>17</sup> Por mayoría de 6 votos, votaron en contra los Ministros Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Silva Meza.

Tribunal Pleno indicó que, en el caso, uno de los preceptos ahí impugnados –*el artículo 391 del Código Civil para el Distrito Federal contenido en el decreto de reforma publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintinueve de diciembre de dos mil nueve (adopción)*– constituía un nuevo acto legislativo susceptible de impugnarse en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, aun cuando hubiere sido publicado en los mismos términos en que apareció originalmente en la Gaceta Oficial de veinticinco de mayo de dos mil, además de que por estar vinculado con un diverso precepto de otro ordenamiento legal que sí había sido reformado –*Código Civil para el Distrito Federal, artículo 146 (concepto de matrimonio)*– se generaba una modificación material en su contenido.

**34.** Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 132/2008 y sus acumuladas 133/2008 y 134/2008, en sesión pública de veinte de octubre de dos mil nueve,<sup>18</sup> el Tribunal Pleno retomando el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2004 indicó que atendiendo al criterio de autoridad formal de la ley, debía considerarse que la emisión de una norma, su modificación o reiteración, eran actos que reflejaban la voluntad del poder legislativo de encaminar el entendimiento y funcionamiento de un sistema, pues los actos emitidos por el legislador conllevaban la expresión de su voluntad, aunque no se hiciera una referencia explícita. De este modo se indicó que la reproducción de un artículo en un acto de reforma, implicaba la exteriorización de la voluntad del legislador de reiterar el enunciado, señalando el sentido que debía darse a la concepción de una norma inserta dentro del cuerpo normativo, aun cuando se modificaran otras normas del sistema. Así, por mínimo que fuese el cambio que se originara en una ley o que se realizara una reiteración, ello implicaba una iniciativa de ley, una discusión en torno y, por supuesto, una votación, lo que daba la pauta para determinar lo que es el nuevo acto legislativo.

**35.** Finalmente, en la acción de inconstitucionalidad 28/2015 fallada el veintiséis de enero del dos mil dieciséis, el Pleno de esta Suprema Corte reiteró que para que se actualizara el supuesto de nuevo acto legislativo, debían reunirse los siguientes requisitos: que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y que la modificación normativa sea substantiva o material.

**36.** En dicha acción, el Tribunal Pleno consideró que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación deben reunirse, al menos los siguientes dos aspectos:

- a. Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
- b. Que la modificación normativa sea substantiva o material.

---

<sup>18</sup> Por mayoría de 9 votos, votaron en contra los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas.

**37.** El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.<sup>19</sup>

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

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

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

**41.** Así, conforme a este entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación necesariamente debe producir un impacto en el mundo

---

<sup>19</sup> Constitución Federal.

"**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: ..."

Ley reglamentaria de la materia.

"**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."

jurídico. En este sentido también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

**42.** Lo que el Tribunal Pleno pretende respecto del nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos reales y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios que afecten la esencia del supuesto normativo que se relacione con el cambio al que fue sujeto, que deriva precisamente del producto del Poder Legislativo.

**43.** En estas condiciones y aplicando ese entendimiento sobre lo que debe considerarse como nuevo acto legislativo, recordemos que en este caso las normas impugnadas son los artículos 19, fracción I, Inciso b) y 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, y que su impugnación es con motivo de la emisión del Decreto 714/2014 I.P.O. publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, el veintinueve de noviembre de dos mil once. En ese tenor, el siguiente cuadro comparativo muestra el texto de tales preceptos antes y después de la reforma impugnada:<sup>20</sup>

<b>Texto anterior a la reforma</b>	<b>Decreto 714/2014 I.P.O. de 29 de noviembre de 2014</b>
<p><b>"Artículo 19.</b> Instituciones policiales en el Estado.</p> <p>Corresponde a la Fiscalía General del Estado, por conducto de la Policía Estatal Única, así como a los demás cuerpos de seguridad pública en el Estado, el auxilio en la ejecución:</p> <p>I. Durante el procedimiento, de las medidas cautelares o condiciones de:</p> <p>...</p> <p>b) Arraigo domiciliario con modalidades. ..."</p>	<p><b>"Artículo 19.</b> Instituciones Policiales en el Estado.</p> <p>Corresponde a la Fiscalía General del Estado, por conducto de la Policía Estatal Única, así como a los demás cuerpos de seguridad pública en el Estado, el auxilio en la ejecución:</p> <p>I. Durante el procedimiento, de las medidas cautelares o condiciones de:</p> <p>...</p> <p>b) <u>Resguardo</u> domiciliario con modalidades. ..."</p>

<sup>20</sup> El texto subrayado corresponde al que fue introducido por el decreto impugnado, y el resto, al texto anterior.

<p>Sección sexta</p> <p><b>Arraigo</b> domiciliario</p> <p>"<b>Artículo 35.</b> Arraigo.</p> <p>El imputado, al solicitar el arraigo, informará a los tribunales el domicilio en el que la medida habrá de cumplirse, sea en su propio domicilio o en el de otra persona.</p> <p>Al solicitarse el arraigo, el Ministerio Público o la defensa, deberá basar su solicitud en un dictamen técnico que elaborará la fiscalía en el que determinó la viabilidad de su imposición.</p> <p>Cuando el Juez decreta el arraigo, determinará si es o no con vigilancia y sus modalidades que estime convenientes.</p> <p>En todos los casos que al imputado se le conceda el arraigo, deberá cumplir con las condiciones, términos y requisitos que señale la fiscalía."</p>	<p>Sección sexta</p> <p><b>Resguardo</b> domiciliario</p> <p>"<b>Artículo 35.</b> <u>Resguardo</u>.</p> <p>El imputado, al solicitar el <u>resguardo</u>, informará a los tribunales el domicilio en el que la medida habrá de cumplirse, sea en su propio domicilio o en el de otra persona.</p> <p>Al solicitarse el <u>resguardo</u>, el Ministerio Público o la defensa, deberá basar su solicitud en un dictamen técnico que elaborará la fiscalía en el que determine la viabilidad de su imposición.</p> <p>Cuando el Juez decreta el <u>resguardo</u>, determinará si es o no con vigilancia y sus modalidades que estime convenientes.</p> <p>En todos los casos que al imputado se le conceda el <u>resguardo</u>, deberá cumplir con las condiciones, términos y requisitos que señale la fiscalía."</p>
--	---

44. Ahora bien, no puede estimarse que el texto introducido en esos artículos por el decreto impugnado, únicamente modificó la palabra "arraigo" por "resguardo", sino que esencialmente al tratarse de una nueva figura procesal, afectó materialmente a la regulación de la medida cautelar respectiva.

45. Efectivamente, no se trata de una simple modificación en la nomenclatura de la figura procesal de arraigo domiciliario por la de resguardo domiciliario, como lo pretenden las referidas autoridades, sino que la modificación legislativa produjo una nueva institución en materia de medias cautelares durante el proceso penal.

46. En esas condiciones, tal como se adelantó, en el caso sí se actualiza el segundo requisito para considerar que la norma precisada, *en la parte que*

*motiva su impugnación*, fue objeto de un cambio que materialmente modificó su sentido o alcance, porque el legislador pretendió convertir la medida cautelar de arraigo domiciliario que estaba prevista *–antes de la reforma impugnada–* en la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, a la diversa de resguardo domiciliario, para unificar esa figura procesal con la prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

**47.** A juicio de este Tribunal Pleno, el decreto impugnado alteró sustantivamente la norma que pretende impugnar la comisión promovente, puesto que en lo relativo al objeto y regulación de la medida cautelar, los preceptos legales de mérito sufrieron una modificación en cuanto a su sentido o trascendencia, ya que por una parte el legislador manifestó su voluntad de reformar la norma en torno a su alcance jurídico, a fin de regular una nueva medida cautelar denominada resguardo domiciliario, lo que debe considerarse como un nuevo acto legislativo susceptible de impugnación.

**48.** Dicho con otras palabras, el vicio de inconstitucionalidad que la Comisión accionante atribuye a la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, en sus artículos 19, fracción I, inciso b) y 35, sí deriva del decreto impugnado, pues el texto incorporado modificó el alcance de la redacción anterior de esa disposición, sentido normativo o trascendencia de los objetos de la referida medida cautelar que pretende cuestionarse. Por lo tanto, esta acción de inconstitucionalidad no debe estimarse extemporánea en relación con la impugnación de esas porciones normativas.

**49.** Así, se cumple con los requisitos citados para estimar que en el caso se trata de un nuevo acto legislativo, tanto el formal señalado como inciso **a)**, como el material sintetizado como **b)**, toda vez que existió un proceso legislativo que incorporó modificaciones a las normas impugnadas, las que resultaron ser de orden material, en el sentido de que se sustituyó la figura de arraigo domiciliario, por una nueva modalidad de resguardo domiciliario, puesto que la legislatura local pretendió hacer acorde dicha medida cautelar con lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

**50. QUINTO.—Estudio.** Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Alto Tribunal, en uso de su facultad para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, advierte en primer término, por ser una cuestión de estudio preferente, que el Congreso del Estado de Chihuahua no tenía competencia legal para legislar en materia de medidas cautelares, específicamente, el resguardo domiciliario previsto en el artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas

Judiciales del Estado de Chihuahua, toda vez que se trata de una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

**51.** Sustenta lo anterior la jurisprudencia P/J. 96/2006,<sup>21</sup> emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLEN- CIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS."

**52.** Los artículos impugnados establecen lo siguiente:

(Reformado su rubro, P.O. 29 de noviembre de 2014)

**"Artículo 19.** Instituciones Policiales en el Estado.

"Corresponde a la Fiscalía General del Estado, por conducto de la Policía Estatal Única, así como a los demás cuerpos de seguridad pública en el Estado, el auxilio en la ejecución:

**"I. Durante el procedimiento, de las medidas cautelares o condiciones de:**

"b) Resguardo domiciliario con modalidades."

(Reformado, P.O. 29 de noviembre de 2014)

**"Artículo 35.** Resguardo.

"El imputado, al solicitar el resguardo, informará a los tribunales el domicilio en el que la medida habrá de cumplirse, sea en su propio domicilio o en el de otra persona.

"Al solicitarse el resguardo, el Ministerio Público o la defensa, deberá basar su solicitud en un dictamen técnico que elaborará la fiscalía en el que determine la viabilidad de su imposición.

"Cuando el Juez decrete el resguardo, determinará si es o no con vigilancia y sus modalidades que estime convenientes.

"En todos los casos que al imputado se le conceda el resguardo, deberá cumplir con las condiciones, términos y requisitos que señale la fiscalía."

---

<sup>21</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1157.

**53.** 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.

**54.** Cabe señalar que en relación con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal este Tribunal ya se ha pronunciado al analizar la acción de inconstitucionalidad 12/2014, por lo que el estudio se hará atendiendo a dicho precedente.

**55.** 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.

"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; ..."

**56.** 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.

**57.** 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.

**58.** Así, 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, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

**59.** En términos del régimen transitorio<sup>22</sup> dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, 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.

**60.** De acuerdo con lo anterior, a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en el que se facultó 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 reconozca.

**61.** Efectivamente, 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

## <sup>22</sup> **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."

única, sin embargo, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

**62.** Esto se corrobora con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>23</sup> conforme al 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 del inicio de los mismos.

**63.** 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, precisó que su entrada en vigor se haría de manera gradual sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.<sup>24</sup>

**64.** 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

<sup>23</sup> **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."

<sup>24</sup> **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."

sanción de los delitos,<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

**65.** En el caso particular, los artículos impugnados están previstos en los títulos segundo y tercero de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, que prevén las medidas cautelares personales durante el procedimiento penal y las autoridades encargadas de su ejecución.

**66.** Tales preceptos disponen el resguardo domiciliario como medida cautelar en el procedimiento penal y que corresponderá a la Fiscalía General del Estado, por conducto de la Policía Estatal Única, así como a los demás cuerpos de seguridad pública en el Estado, el auxilio en la ejecución de esa medida cautelar.

**67.** Sin embargo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente en sus artículos 153, 155, fracción VIII, 157, 158, 159, 164, 167, 176 y 177, estableció, entre otras medidas cautelares, el resguardo domiciliario. Asimismo, previó las causas de procedencia de ésta, la autoridad competente para emitirla, el debate a realizar, los requisitos que debe contener la resolución en la que se imponga, así como la autoridad federal o local que llevará a cabo la evaluación y supervisión de dicha medida cautelar, la que se denominará autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, la que en caso de no ser una institución de seguridad pública, se podrá auxiliar de la instancia policial correspondiente para el desarrollo de sus funciones.

---

<sup>25</sup> "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."

<sup>26</sup> "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."

68. Lo anterior se advierte del siguiente cuadro comparativo:

<b>Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua</b>	<b>Código Nacional de Procedimientos Penales</b>
<p><b>Título segundo</b> <b>De las autoridades en materia de penas, medidas de seguridad y medidas judiciales</b></p> <p>...</p> <p>Capítulo V Autoridades auxiliares.</p> <p><b>"Artículo 19.</b> Instituciones policiales en el Estado.</p> <p>Corresponde a la Fiscalía General del Estado, por conducto de la policía estatal única, así como a los demás cuerpos de seguridad pública en el Estado, el auxilio en la ejecución:</p> <p>I. Durante el procedimiento, de las medidas cautelares o condiciones de:</p> <p>b) <b>Resguardo domiciliario</b> con modalidades.</p> <p>"..."</p> <p>Título tercero Ejecución de medidas judiciales durante el procedimiento penal.</p>	<p><b>Capítulo IV</b> <b>Medidas cautelares</b></p> <p>Sección I Disposiciones generales</p> <p><b>"Artículo 153.</b> Reglas generales de las medidas cautelares</p> <p>Las medidas cautelares serán impuestas mediante resolución judicial, por el tiempo indispensable para asegurar la presencia del imputado en el procedimiento, garantizar la seguridad de la víctima u ofendido o del testigo, o evitar la obstaculización del procedimiento.</p> <p>Corresponderá a las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para medidas cautelares, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido."</p> <p><b>"Artículo 155.</b> Tipos de medidas cautelares</p> <p>A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el Juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:</p> <p>...</p> <p>"XIII. <b>El resguardo</b> en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga, o</p> <p>"..."</p>

<p>Capítulo I Ejecución de medidas cautelares personales.</p> <p>...</p> <p>Sección sexta Resguardo domiciliario</p> <p><b>"Artículo 35.</b> Resguardo.</p> <p>El imputado, al solicitar el <b>resguardo</b>, informará a los tribunales el <b>domicilio</b> en el que la medida habrá de cumplirse, sea en su propio domicilio o en el de otra persona.</p> <p>Al solicitarse el resguardo, el Ministerio Público o la defensa, deberá basar su solicitud en un dictamen técnico que elaborará la fiscalía en el que determine la viabilidad de su imposición.</p> <p>Cuando el Juez decrete el resguardo, determinará si es o no con vigilancia y sus modalidades que estime convenientes.</p> <p>En todos los casos que al imputado se le conceda el resguardo, deberá cumplir con las condiciones, términos y requisitos que señale la fiscalía."</p>	<p><b>"Artículo 157.</b> Imposición de medidas cautelares</p> <p>Las solicitudes de medidas cautelares serán resueltas por el Juez de Control, en audiencia y con presencia de las partes.</p> <p>El Juez de control podrá imponer una de las medidas cautelares previstas en este código, o combinar varias de ellas según resulte adecuado al caso, o imponer una diversa a la solicitada siempre que no sea más grave. Sólo el Ministerio Público podrá solicitar la prisión preventiva, la cual no podrá combinarse con otras medidas cautelares previstas en este código, salvo el embargo precautorio o la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren en el sistema financiero.</p> <p>En ningún caso el Juez de control está autorizado a aplicar medidas cautelares sin tomar en cuenta el objeto o la finalidad de las mismas ni a aplicar medidas más graves que las previstas en el presente código."</p> <p><b>"Artículo 158.</b> Debate de medidas cautelares</p> <p>Formulada la imputación, en su caso, o dictado el auto de vinculación a proceso a solicitud del Ministerio Público, de la víctima o de la defensa, se discutirá lo relativo a la necesidad de imposición o modificación de medidas cautelares."</p> <p><b>"Artículo 159.</b> Contenido de la resolución</p> <p>La resolución que establezca una medida cautelar deberá contener al menos lo siguiente:</p>
---	---

	<p>I. La imposición de la medida cautelar y la justificación que motivó el establecimiento de la misma;</p> <p>II. Los lineamientos para la aplicación de la medida, y</p> <p>III. La vigencia de la medida.</p> <p>..."</p> <p><b>"Artículo 164.</b> Evaluación y supervisión de medidas cautelares</p> <p>La evaluación y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva corresponderá a la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso que se regirá por los principios de neutralidad, objetividad, imparcialidad y confidencialidad.</p> <p>..."</p> <p><b>"Artículo 167.</b> Causas de procedencia</p> <p>El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el <b>resguardo domiciliario</b> cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente código.</p> <p>..."</p>
--	---

## **Capítulo V**

### **De la supervisión de las medidas cautelares**

#### Sección I

De la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso

#### **"Artículo 176.** Naturaleza y objeto

La autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, tendrá por objeto realizar la evaluación de riesgo del imputado, así como llevar a cabo el seguimiento de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, en caso de que no sea una institución de seguridad pública se podrá auxiliar de la instancia policial correspondiente para el desarrollo de sus funciones.

Esta autoridad deberá proporcionar a las partes información sobre la evaluación de riesgos que representa el imputado y el seguimiento de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso que le soliciten."

#### **"Artículo 177.** Obligaciones de la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso

La autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso tendrá las siguientes obligaciones:

I. Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas, distintas a la prisión preventiva, y las condiciones a cargo del imputado en caso de suspensión concional

	<p>del proceso, así como hacer sugerencias sobre cualquier cambio que amerite alguna modificación de las medidas u obligaciones impuestas;</p> <p>II. Entrevistar periódicamente a la víctima o testigo del delito, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar impuesta o las condiciones de la suspensión condicional del proceso y canalizarlos, en su caso, a la autoridad correspondiente;</p> <p>III. Realizar entrevistas así como visitas no anunciadas en el domicilio o en el lugar en donde se encuentre el imputado;</p> <p>IV. Verificar la localización del imputado en su domicilio o en el lugar en donde se encuentre, cuando la modalidad de la medida cautelar o de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;</p> <p>V. Requerir que el imputado proporcione muestras, sin previo aviso, para detectar el posible uso de alcohol o drogas prohibidas, o el resultado del examen de las mismas en su caso, cuando la modalidad de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;</p> <p>VI. Supervisar que las personas e instituciones públicas y privadas a las que la autoridad judicial encargue el cuidado del imputado, cumplan las obligaciones contraídas;</p> <p>VII. Solicitar al imputado la información que sea necesaria para verificar el cumplimiento de las medidas y obligaciones impuestas;</p>
--	---

	<p>VIII. Revisar y sugerir el cambio de las condiciones de las medidas impuestas al imputado, de oficio o a solicitud de parte, cuando cambien las circunstancias originales que sirvieron de base para imponer la medida;</p> <p>IX. Informar a las partes aquellas violaciones a las medidas y obligaciones impuestas que estén debidamente verificadas, y puedan implicar la modificación o revocación de la medida o suspensión y sugerir las modificaciones que estime pertinentes;</p> <p>X. Conservar actualizada una base de datos sobre las medidas cautelares y obligaciones impuestas, su seguimiento y conclusión;</p> <p>XI. Solicitar y proporcionar información a las oficinas con funciones similares de la Federación o de entidades federativas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia;</p> <p>XII. Ejecutar las solicitudes de apoyo para la obtención de información que le requieran las oficinas con funciones similares de la Federación o de las entidades federativas en sus respectivos ámbitos de competencia;</p> <p>XIII. Canalizar al imputado a servicios sociales de asistencia, públicos o privados, en materias de salud, empleo, educación, vivienda y apoyo jurídico, cuando la modalidad de la medida cautelar o de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera, y</p> <p>XIV. Las demás que establezca la legislación aplicable. ..."</p>
--	--

**69.** Precisado lo anterior, debe considerarse que el Congreso Local invadió la competencia del Congreso de la Unión al reformar el artículo 35 de la

Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, mediante el cual se estableció el resguardo domiciliario como medida cautelar.

**70.** Cabe señalar que dicha disposición no puede considerarse como una norma complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su octavo transitorio,<sup>27</sup> pues no es propiamente una cuestión instrumental para su implementación, sino que dispone la medida cautelar de resguardo domiciliario, cuando tal aspecto ya fue objeto de regulación en la legislación única.

**71.** Efectivamente *–como se precisó–* por una parte el Código Nacional de Procedimientos Penales previó como medida cautelar el resguardo domiciliario y su instrumentación; por otra, encomendó a la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, ya sea federal o local, vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido, es decir, su supervisión y ejecución.

**72.** Por tanto, la reforma al artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, no puede considerarse como una adecuación o complemento del Código Nacional de Procedimientos Penales, sino una invasión a la competencia del Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia procedimental penal, respecto de la cual los Estados tienen vedada constitucionalmente para legislar en esa materia.

**73.** Por todo lo anterior, el artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, vulnera 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 el artículo impugnado pretende establecer el resguardo en el domicilio como medida cautelar.

**74.** En ese sentido, procede declarar la invalidez del artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, reformado a través del Decreto 714/2014 I.P.O., publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, el veintinueve de noviembre de dos mil catorce.

<sup>27</sup> **"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."

**75.** Similares consideraciones y efectos adoptó este Tribunal Pleno en sesión de dieciséis de mayo de dos mil diecisiete, al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2015 promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que demandó la invalidez del artículo 27 de la Ley de Reinserción Social y Seguimiento de Medidas Cautelares del Estado de Morelos,<sup>28</sup> publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de diciembre de dos mil catorce, que preveía el resguardo domiciliario como una medida cautelar en el proceso penal.

**76.** Conclusión distinta amerita el artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua.

**77.** Lo anterior, porque este Tribunal Pleno considera que, al margen de que se haya declarado la inconstitucionalidad del numeral 35, bajo el argumento toral de que el legislador local no tenía facultades para emitir disposiciones adjetivas penales, como es el caso del resguardo en el domicilio como medida cautelar; tal declaratoria no puede ser aplicada por extensión al diverso 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua.

**78.** Efectivamente, el numeral 19, fracción I, inciso b), prevé que corresponde a la Fiscalía General del Estado, por conducto de la Policía Estatal Única, así como a los demás cuerpos de seguridad pública en el Estado, el auxilio en la ejecución del resguardo domiciliario; es decir, el Congreso del Estado de Chihuahua no legisló en materia de medidas cautelares sino en un aspecto operativo en su aplicación, relativo a las autoridades estatales que auxiliarán en la ejecución de dicha medida ordenada por un Juez. Razón por la que no puede decretarse su invalidez por extensión como lo solicita el accionante.

**79.** Máxime que *–como se señaló–* en la demanda no se hicieron valer conceptos de invalidez en relación con el diverso 19, fracción I, inciso b), pues el accionante indicó que impugnaba dicho numeral por su relación directa con el numeral 35 en comento.

---

<sup>28</sup> "(Reformado, P.O. 10 de diciembre de 2014)

"Artículo 27. Resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el Juez disponga.

"Cuando el juzgador decreta la presente medida, establecerá el lugar, tiempo y las condiciones particulares bajo las cuales deberá de cumplirse; por lo que la unidad competente en medidas cautelares y salidas alternas, realizará la supervisión de acuerdo a lo ordenado por la autoridad judicial."

**80.** Así es, los cuatro conceptos de invalidez que se formularon están dirigidos a evidenciar únicamente la inconstitucionalidad del artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, en el sentido de que el resguardo domiciliario permite suponer que la misma puede emplearse de manera similar al arraigo; y, constituye una medida cautelar excepcional que limita la libertad personal y de tránsito, no prevista en la Constitución Federal, por lo que es contraria a los principios constitucionales y a los compromisos internacionales.

**81.** Por tanto, ante la falta de concepto de invalidez, y sin que este Tribunal Pleno advierta queja que deba suplirse, debe reconocerse la validez del artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua.

**82. SEXTO.—Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua, retrotrayéndose tales efectos al trece de junio de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 714/2014 I P.O.,<sup>29</sup> por el que se reformó la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua y correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales.

**83.** Para el eficaz cumplimiento de este fallo también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

---

<sup>29</sup> De conformidad con el artículo primero transitorio del decreto impugnado, dicho decreto entró en vigor al momento en que inició su vigencia el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que aconteció el trece de junio de dos mil dieciséis, de conformidad con la declaratoria que emitió el Congreso del Estado de Chihuahua.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, reformado a través del Decreto 714/2014 I.P.O., publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua el veintinueve de noviembre de dos mil catorce.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, reformado a través del Decreto 714/2014 I.P.O., publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua el veintinueve de noviembre de dos mil catorce, la cual surtirá sus efectos retroactivos consistentes en su expulsión del orden jurídico desde la fecha de su entrada en vigor, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, en los términos del último considerando de esta sentencia.

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

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

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros 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 legitimación y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de las consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales apartándose de las consideraciones, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio,

en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 19, fracción I, inciso b), de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos particulares.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos en contra de la suplencia de la queja, 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, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 35 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua. Los Ministros Luna Ramos y presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que los efectos de la declaración de invalidez decretada deberán retrotraerse al trece de junio de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el Decreto Número 714/2014 I.P.O, por el que se reformó la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea con aclaraciones en cuanto al sentido de su voto, Pardo Rebolledo con precisiones, Piña Hernández con precisiones, Medina Mora I. con precisiones y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros 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, con-

sistente en determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

### **En relación con el punto resolutiveo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros 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.

### **Votación que no se refleja en puntos resolutiveos:**

Se aprobó por 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, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que, para el eficaz cumplimiento de este fallo, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Séptimo Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de Chihuahua. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a las sesiones de cuatro y cinco de junio de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.

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

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de marzo de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 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 10 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto particular** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 110/2014.

### **I. Antecedentes**

1. En sesión pública celebrada el cinco de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 110/2014, en el sentido de reconocer la validez y declarar la invalidez de diversas disposiciones de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua, reformado a través del Decreto 714/2014 I.P.O., publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chihuahua, el veintinueve de noviembre de dos mil catorce.

2. En relación con el artículo 19, fracción I, inciso b), de la citada legislación –que prevé la medida cautelar de resguardo domiciliario–, la mayoría de los Ministros determinaron reconocer la validez de esa norma.

## II. Razones de disenso

3. Respetuosamente no comparto el sentido de la decisión adoptada por la mayoría de los Ministros, porque, a mi juicio, debió declararse la invalidez de la norma impugnada, por lo siguiente:
4. Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014,<sup>1</sup> voté en contra del reconocimiento de validez de la figura de resguardo domiciliario; por tanto, retomaré las consideraciones expuestas en mi voto particular que formulé en ese asunto.
5. En principio, debo apuntar que el nuevo sistema de justicia penal previsto en el artículo 20 de la Ley Fundamental, por regla general y en aras de respetar el principio de presunción de inocencia, parte de la idea de que el imputado debe seguir el procedimiento penal iniciado en su contra gozando de su libertad personal y como únicas excepciones a esa regla el constituyente estableció, en el artículo 19 párrafo segundo de nuestra Carta Magna, la prisión preventiva oficiosa en relación con un listado de determinados delitos considerados de alto impacto para la sociedad o bien, la prisión preventiva justificada, pero no prevé la posibilidad del resguardo domiciliario como una forma de restricción de la libertad durante el desarrollo del procedimiento penal.
6. En ese contexto normativo, el resguardo domiciliario debió ser declarado inválido, al no ser una medida cautelar de restricción de la libertad personal contemplada de manera expresa en la Constitución Federal –como restricción al derecho humano–. En el caso, se pretende justificar una restricción a un derecho de libertad de manera implícita desde el objeto del procedimiento penal y no desde una habilitación expresa constitucional; lo que desde luego no comparto.
7. Tampoco puede sostenerse la validez de la medida cautelar, bajo la consideración de que es una medida alternativa y menos gravosa que la prisión preventiva; pues –insisto– al no tener un sustento constitucional debe declararse inválida. Asimismo, no entraría a analizar si la medida encuentra sustento en el derecho convencional; me resulta suficiente la dimensión constitucional.
8. En virtud de lo expuesto, –con el respeto de siempre– no puedo coincidir con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad en el tema destacado, ni con las razones que soportan tal decisión.

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

Este voto se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

---

<sup>1</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones de doce, trece, quince, veinte y veintidós de marzo de dos mil dieciocho.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISSIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVERLA.**

**III. LÍMITES TERRITORIALES MUNICIPALES. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA DE EXPEDIR EL ESTATUTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO IMPIDE LLEVAR A CABO ADECUADAMENTE LAS FUNCIONES CONSTITUCIONALMENTE ENCOMENDADAS (OMISIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA DE EXPEDIR EL ESTATUTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO).**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA DECLARACIÓN DE EXISTENCIA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA DE EXPEDIR EL ESTATUTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA, VINCULA A ESE ÓRGANO LEGISLATIVO A EXPEDIRLO DENTRO DEL SIGUIENTE PERIODO ORDINARIO DE SESIONES.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 82/2016. MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO, ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. 24 DE ENERO DE 2019. 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 **veinticuatro de enero de dos mil diecinueve**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**1. PRIMERO.**—Por escrito recibido el dieciocho de agosto de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Silvano Abarca Macklis y Tomás de la Rosa Martínez, quienes se ostentaron como presidente y síndico procurador del Municipio de Playas de Rosarito, Estado de Baja California, promovieron controversia constitucional, en contra del Poder Legislativo de dicha entidad, por no haber expedido el estatuto territorial de los Municipios de ese Estado.

**2. SEGUNDO.**—Los antecedentes del caso narrados en la demanda son los siguientes:

**3. a)** El veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto Número 166, que modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, en virtud de la creación del Municipio de Playas de Rosarito, con parte del territorio del Municipio de Tijuana, dejando como límite sur el que este último tenía con el Municipio de Ensenada.

**4. b)** El veintidós de mayo de mil novecientos noventa y ocho, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto Número 146, que ratificó los límites territoriales previstos en el diverso Decreto Número 166, mencionado en el inciso anterior.

**5. c)** El quince de octubre de dos mil uno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado la Ley del Régimen Municipal que, en su artículo sexto transitorio, dispuso que el Congreso Local expediría el estatuto territorial de los Municipios, referido en el artículo 26 del propio ordenamiento, dentro de los noventa días siguientes a su entrada en vigor.

**6. d)** El citado artículo sexto transitorio fue reformado por virtud del Decreto Número 37, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintidós de febrero de dos mil dos, a efecto de prever que el estatuto se expediría dentro del plazo de un año, a partir de la publicación de la ley.

**7. e)** Las Leyes de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito para los ejercicios fiscales 1996, 1997 y 1998 establecieron, como zonas homogéneas sujetas al impuesto predial, "Alisitos", "La Fonda" y "Misión Playas". Desde mil novecientos noventa y ocho a la fecha, además de estas zonas, se incorporaron las de "Santa Anita", "Fraccionamiento San Miguel", "Misión San Miguel" (límite municipal), "La Misión Playa", "La Fonda y Alisitos al Norte de la Autopista".

**8. f)** El veintiséis de noviembre de dos mil diez, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo Local, mediante el cual se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Primo Tapia, Municipio de Playas de Rosarito, en el que se contemplan las zonas "Popotla", "El Morro", "El Coronel", "El Gato", "Primo Tapia", "El Descanso", "Alisitos" y "La Misión Playa" como parte de la zona sur de dicho Municipio.

**9. g)** Mediante oficios 0165/2010 y CJ/0258/2010, recibidos en la Oficialía de Partes del Congreso del Estado el dieciocho de febrero y el veintitrés de abril de dos mil diez, FJMM/128/2012, el cinco de junio de dos mil dos y PM/265/2013, el veintinueve de agosto de dos mil trece, el Municipio de Playas de Rosarito solicitó al Congreso Local la expedición del estatuto territorial de los Municipios del Estado.

**10. h)** El veintiséis de diciembre de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo Local, mediante el cual se aprueba el Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana, Rosarito y Ensenada, en el que se contemplan las zonas "La Fonda", "Alisitos al Oeste de la Autopista", "Fraccionamiento Fuente San Miguel", "La Misión Playa" y "Santa Anita" como parte del Municipio de Playas de Rosarito; así también, los centros de población "Alisitos", "La Fonda", "Misión Playa" y "Santa Anita". Este programa regional fue incorporado en el convenio correspondiente, suscrito por los presidentes de los cinco Municipios que integran el Estado.

**11. i)** Mediante oficio INE/BC/JLE/VBRFE/4862/2014, la Vocalía del Registro Federal de Electores de la Junta Local Ejecutiva en Baja California informó al secretario de Administración Urbana Municipal que, de los datos geográficos electorales con que contaba la institución y los documentos proporcionados, concluía que los polígonos estaban apegados al Decreto Número 146 mencionado en el inciso b).

**12. j)** Mediante oficio DCZTAP-143/15, la Superintendencia de Zona Tijuana de la Comisión Federal de Electricidad informó al síndico procurador que, en su base de datos, aparecían, como colonias del Municipio de Playas de Rosarito, "La Misión", con el numeral 8; "Santa Anita (La Misión)", con el numeral 17; "La Misión", con el numeral 109; "Santa Anita (La Misión)", con el numeral 110; y "Santa Anita", con el numeral 128.

**13. k)** Mediante oficio 458/2015, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado informó al síndico procurador que el ocho de marzo de dos mil se creó el Partido Judicial de Playas de Rosarito, con jurisdicción territorial igual a la del referido Municipio; anexando al efecto copia del Boletín Judicial Número 9515, de nueve de marzo siguiente, en el que se publicó tal determinación.

**14. l)** Mediante oficio 2278/SUB/RTO/15, la Subprocuraduría de Zona en Playas de Rosarito, dependiente de la Procuraduría General de Justicia del Estado, informó al síndico procurador que, por Decreto Número 64, publi-

cado en el Periódico Oficial el uno de julio de dos mil quince, se reformó el artículo 5 de la ley orgánica de dicha dependencia, a efecto de prever que las cinco subprocuradurías de zona operarían bajo el régimen de desconcentración, pero directamente subordinadas al procurador, en sus respectivas jurisdicciones territoriales asentadas en los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate, Playas de Rosarito y Ensenada; así también que, por Decretos Números 166 y 146, publicados en el mismo órgano de difusión el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y cinco y el veintidós de mayo de mil novecientos noventa y ocho, se creó el Municipio de Playas de Rosarito, fijándose sus límites territoriales, y se adicionó el artículo 9 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, con objeto de precisar tales límites, a los que se atendía para efectos de definición de la jurisdicción territorial de la subprocuraduría.

**15. m)** El diez de marzo de dos mil quince, el Ayuntamiento, a través de su secretario, ordenó la realización de diversos actos en cumplimiento a disposiciones legales y reglamentarias sobre actividades comerciales de venta, almacenaje, expendio y consumo de bebidas alcohólicas, en la zona "La Fonda", la cual es considerada como zona homogénea en las leyes de ingresos y tablas de valores catastrales del Municipio de Playas de Rosarito.

**16.** Ante las infracciones cometidas por un establecimiento comercial ubicado en "Los Alisitos", se levantó el acta circunstanciada respectiva, y se impusieron sellos de clausura, los cuales fueron retirados, sin causa legal para ello, por autoridades policiales del Municipio de Ensenada que, incluso, amenazaron con las armas de fuego que portaban a los inspectores municipales y testigos que participaron en la diligencia; lo anterior, motivó la presentación de una denuncia por los delitos de abuso de autoridad, quebrantamiento de sellos y demás que resultaran, ante el agente del Ministerio Público del Orden Común, titular de la Agencia Especializada Investigadora de Delitos Patrimoniales de Playas de Rosarito, radicada con el número de averiguación previa 2215/504/AP.

**17. n)** El siete de abril de dos mil quince, según se desprende del acta de Cabildo VI-013/2015, el Ayuntamiento aprobó la creación de la Subdelegación Santa Anita, a fin de constituir una división administrativa en su territorio, como mecanismo de gestión para que los vecinos del Municipio participen en la mejora de la calidad de vida, de acuerdo con el estatuto que contemple las demarcaciones interiores, atendiendo a los factores geográficos, demográficos y sociales de las comunidades inmersas en el territorio municipal y partiendo de la premisa de armonizar el quehacer público con el ritmo de vida del Municipio.

**18.** El veintiuno de agosto siguiente, en cumplimiento a lo acordado, el presidente municipal tomó protesta al subdelegado de la comunidad de Santa Anita, quien, al llevar a cabo una jornada de servicios públicos municipales, fue confrontado por el director de la Policía Municipal de Ensenada y un grupo de agentes bajo su mando, prohibiéndole prestar servicios en dicho poblado, so pena de ser detenido; lo que, finalmente, tuvo lugar, junto con dos empleados de la Secretaría de Desarrollo Social Municipal, en contra de quienes se presentaron denuncias por los delitos de ultrajes a la autoridad, resistencia de particulares y daño en propiedad ajena, ante el agente del Ministerio Público de Ensenada, las cuales fueron radicadas con los números de averiguación previa 1804/15/300, 1805/15/300 y 1806/15/300.

**19. ñ)** Las autoridades recaudadoras del Municipio de Ensenada realizan ilegalmente cobros, por concepto de impuesto predial, a los residentes de las zonas homogéneas de "Santa Anita", "Alisitos" y "La Misión" que, de conformidad con la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito para el ejercicio fiscal 2015 y su tabla de valores catastrales, corresponden a la jurisdicción territorial de este último.

**20.** En razón de lo anterior, el veintitrés de septiembre de dos mil quince, diversos residentes del Municipio, cuyos predios se ubican en la zona homogénea de "Santa Anita", promovieron juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, en contra de diversos créditos fiscales relacionados con el pago del impuesto predial, fincados por autoridades del Municipio de Ensenada; el cual se radicó bajo el expediente número 660/2015-SS.

**21.** TERCERO.—El concepto de invalidez que formula el actor es, en síntesis, el siguiente:

**22.** En ejercicio de la competencia otorgada por las fracciones I, IV y XXVI del artículo 27 de la Constitución Política del Estado, el Congreso Local expidió la Ley del Régimen Municipal, vigente a partir de diciembre de dos mil uno que, en su artículo 26, establece que el territorio del Estado se integra por los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada y Playas de Rosarito, con la superficie, límites y linderos que disponga el propio Congreso en el estatuto territorial de los Municipios.

**23.** Por su parte, el artículo sexto transitorio de la citada ley previó una condición suspensiva (sic) de noventa días, a partir de la entrada en vigor de dicho ordenamiento, para expedir el referido estatuto, la cual fue modificada mediante Decreto Número 37, publicado el veintidós de febrero de dos mil dos en el Periódico Oficial del Estado, al plazo de un año.

**24.** A la fecha, ha transcurrido en exceso el plazo mencionado, sin que el Congreso Estatal haya expedido el estatuto, con lo cual ha incurrido en una omisión legislativa absoluta de ejercicio obligatorio, pues no ha externado su voluntad para legislar en la materia aun existiendo mandato constitucional expreso a nivel local; además de que su inactividad se ha traducido en una afectación a la competencia y jurisdicción territorial del Municipio de Playas de Rosarito, al no haber quedado delimitados, con meridiana claridad, los límites y linderos con el Municipio de Ensenada, impidiéndole el pleno y debido ejercicio de sus facultades y funciones, lo que eventualmente, a la postre, genera ineficacia en la aplicación de leyes, reglamentos, programas de gobierno y políticas públicas para satisfacer las necesidades de quienes residen en el poblado de Santa Anita y las zonas homogéneas "Fraccionamiento San Miguel", "Misión San Miguel" (límite municipal), "La Misión Playa", "La Fonda" y "Alisitos".

**25.** Efectivamente, la omisión legislativa apuntada produce un grado de indeterminación tal que propicia espacios de confusión para que las autoridades del Municipio de Ensenada ejerzan actos de gobierno, policía y recaudación en la circunscripción territorial del Municipio de Playas de Rosarito; lo cual transgrede directamente los principios de legalidad, seguridad jurídica e integridad territorial e, indirectamente, las competencias que se asignan al régimen municipal establecido en los artículos 40, 41, párrafo primero y 115 de la Constitución Federal, y 81 a 85 de la Constitución Local, en tanto el territorio constituye un elemento esencial para el desarrollo de la actividad gubernamental.

**26.** CUARTO.—Los preceptos de la Constitución Federal que el actor considera violados son 14, 16, 40, 41, párrafo primero y 115.

**27.** QUINTO.—Mediante acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 82/2016 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Eduardo Medina Mora I.

**28.** En acuerdo de veintidós de agosto de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Baja California, al que ordenó emplazar a efecto de que formulara su contestación; y dio vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

**29.** SEXTO.—El Poder Legislativo del Estado de Baja California dio contestación a la demanda en los siguientes términos:

**30.** Se actualizan las causas de improcedencia establecidas en las fracciones III y VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, por encontrarse pendiente de resolución la controversia sobre límites territoriales, entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, que promovió este último ante la Vigésima Primera Legislatura del Congreso del Estado.

**31.** Si bien es cierto que desde dos mil once (sic) ha estado pendiente el estatuto territorial de los Municipios del Estado de Baja California, también lo es que se tuvo que tramitar previamente el procedimiento relativo a la controversia sobre límites territoriales, entre los Municipios referidos, iniciado a raíz del intento fallido de conciliación durante dos mil catorce y dos mil quince para procurar un convenio amistoso.

**32.** En efecto, el once de junio de dos mil quince, el Municipio de Playas de Rosarito presentó demanda de controversia territorial. El treinta de junio siguiente, la Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso Local emplazó al Municipio de Ensenada y dio vista a los Municipios de Tijuana y Tecate, al advertir que, podrían resultar afectados con la resolución que se dictase. El ocho de julio del mismo año, la citada comisión negó las medidas cautelares que solicitó el Municipio de Playas de Rosarito y ordenó la acumulación de su controversia a la presentada por el Municipio de Ensenada el veinticuatro de octubre de dos mil once; el seis de agosto siguiente, el Municipio de Playas de Rosarito interpuso incidentes en contra de tales determinaciones, que fueron confirmadas por el Pleno del Congreso el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis. El trece de julio de dos mil quince, el Municipio de Ensenada interpuso incidente de nulidad por defecto en el emplazamiento, que declaró infundado el Pleno el mismo diecinueve de mayo de dos mil dieciséis. El diez de agosto de dos mil quince, el Municipio de Ensenada contestó la demanda, reconvino y presentó nueva demanda; estas últimas fueron desechadas, al estimarse que había agotado su acción con la demanda presentada en dos mil once.

**33.** El diez de agosto de dos mil dieciséis, el Municipio de Playas de Rosarito se desistió de la contestación a la demanda presentada por el Municipio de Ensenada, así como de la demanda que presentó el once de junio de dos mil quince; desistimiento que ratificó en su oportunidad. El veinticuatro de agosto, se llevó a cabo la audiencia conciliatoria, a la que sólo asistieron los representantes de los Municipios de Ensenada y Tijuana. Al día siguiente, se admitieron las pruebas ofrecidas por el Municipio de Ensenada; no las

de los Municipios de Playas de Rosarito —al haberse desistido— y Tijuana —al no haber desahogado la vista en relación con la demanda—. El catorce de septiembre del mismo año, se ordenó la práctica de diligencias para mejor proveer y, con el material probatorio obtenido, se dio vista a las partes para que manifestaran lo que a su derecho conviniera. Al día siguiente, se otorgó un plazo de cinco días para formular alegatos, los cuales fueron presentados por los Municipios de Ensenada y Tijuana el veintiséis de septiembre. Dos días después, la mencionada Comisión emitió el Dictamen Número 137, relativo a la controversia territorial, el cual fue posteriormente aprobado por el Pleno y notificado a las partes.

**34.** Como se desprende de su único resolutivo, la controversia fue resuelta a favor del Municipio de Playas de Rosarito; así también, en el transitorio sexto, se ordena la expedición del estatuto territorial de los Municipios del Estado en un plazo inmediato a partir de que la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano elabore y haga del conocimiento el deslinde y descripción de los parámetros divisorios correspondientes, autorizándose la entrega de los recursos necesarios para tales efectos.

**35.** Lo anterior, demuestra que el Poder Legislativo Local no ha violado los principios de legalidad, seguridad jurídica e integridad territorial, sino, por el contrario, ha actuado en todo momento dentro del marco de sus atribuciones en la materia y procederá a expedir el referido estatuto, en los términos del dictamen a que se ha hecho alusión.

**36. SÉPTIMO.**—La procuradora general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

**37. OCTAVO.**—Sustanciado el procedimiento en esta controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas, sin que se hubiesen presentado alegatos, y se puso el expediente en estado de resolución.

#### CONSIDERANDO:

**38. PRIMERO.**—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para 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, dado que se plantea un conflicto entre el Municipio de Playas de Rosarito, Estado de Baja California, y el Poder Legislativo de dicha entidad federativa.

**39. SEGUNDO.**—En primer lugar, debe determinarse si la controversia constitucional se promovió de manera oportuna, al ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

**40.** El Municipio de Playas de Rosarito, Estado de Baja California, impugna la omisión de expedir el Estatuto Territorial de los Municipios del Estado por parte del Poder Legislativo Local.

**41.** Las omisiones se producen cuando la autoridad no lleva a cabo los actos que competencialmente le corresponden, lo que da lugar a una inactividad permanente que no se subsana mientras no se actúe; dicha situación se genera y reitera día con día mientras subsista la actitud pasiva de la autoridad, cuyas consecuencias constantemente se actualizan.

**42.** Por tanto, si la demanda fue recibida en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de agosto de dos mil dieciséis y el plazo para promover la controversia constitucional por actos omisivos se actualiza día a día, se concluye que fue presentada oportunamente.

**43.** Al respecto, resultan aplicables las tesis números P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."<sup>1</sup> y P./J. 66/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA 'OMISIÓN' IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Texto: "El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1296).

<sup>2</sup> Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 43/2003, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES,

**44. TERCERO.**—A continuación se estudia la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

**45.** De acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>3</sup> tendrá el carácter de actor la entidad, poder u órgano que promueva la controversia constitucional, el cual deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien lo haga goza de la representación legal y cuenta con capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**46.** En el presente caso, suscriben la demanda, en representación del Municipio actor, Silvano Abarca Macklis y Tomás de la Rosa Martínez, en su carácter de presidente municipal y síndico procurador, carácter que acreditan con copia certificada del bando solemne por el que se dan a conocer los munícipes que resultaron electos para integrar el Ayuntamiento, por el periodo comprendido del uno de noviembre de dos mil trece al treinta de noviembre de dos mil dieciséis, así como del acta VI-001/2013, correspondiente a la sesión solemne de instalación del Ayuntamiento, celebrada el treinta de noviembre de dos mil trece.<sup>4</sup>

---

LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.', sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo; en la inteligencia de que no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnante en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1502).

<sup>3</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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

<sup>4</sup> Fojas cuarenta y uno a cincuenta y dos, del expediente principal.

47. Ahora bien, conforme a los artículos 7, fracción IV y 8, fracción I, de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California,<sup>5</sup> compete al presidente municipal ejercer la representación legal del Municipio, en tanto al síndico procurador la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales en que sea parte.

48. En este sentido, debe reconocerse la representación jurídica que ostentan tanto el presidente municipal como el síndico procurador; de ahí que, al haber suscrito ambos la demanda, se encuentran facultados para instar esta vía a nombre del Municipio, en términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

49. CUARTO.—Enseguida se analiza la legitimación del demandado, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción.

50. De acuerdo con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>6</sup> tendrá carácter de demandado la entidad, poder u órgano que haya emitido y promulgado la norma o pronunciado el acto que sea materia de la controversia constitucional, el cual deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo y, en todo caso, se presumirá que quien lo haga goza

<sup>5</sup> "Artículo 7. Del Órgano Ejecutivo del Ayuntamiento.—El presidente municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el Órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones:

"...

"IV. Ejercer la representación legal del Municipio conforme lo disponga el reglamento respectivo, pudiendo delegarla mediante acuerdo expreso del Ayuntamiento."

"Artículo 8. Del síndico procurador.—El síndico procurador tendrá a su cargo la función de contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del Ayuntamiento, ostentando en todo caso, las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios jurisdiccionales y en las negociaciones relativas a la hacienda municipal pudiendo nombrar apoderado legal, con arreglo a las facultades específicas que el Ayuntamiento le delegue;

"En caso de que el síndico procurador, por cualquier causa, se encuentre imposibilitado para ejercer la representación jurídica del Ayuntamiento, éste resolverá lo conducente. ..."

<sup>6</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia. ..."

"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. ..."

de la representación legal y cuenta con capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**51.** En la especie, se tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Baja California, el cual compareció a juicio por conducto de Antonio Paricio Robles García, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos, que acreditó con copia certificada del nombramiento expedido por la mesa directiva el veinticuatro de octubre de dos mil trece.<sup>7</sup>

**52.** Ahora bien, en principio, conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California, vigente a la fecha en que se contestó la demanda, la mesa directiva tiene la representación legal del Congreso ante todas las autoridades; sin perjuicio de lo cual el diverso artículo 83 del propio ordenamiento, también vigente a la fecha en que se contestó la demanda, faculta a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, como órgano dependiente y auxiliar del Congreso, para dar respuesta y seguimiento a los asuntos contenciosos en los que el órgano legislativo sea parte.<sup>8</sup>

**53.** En este sentido, debe reconocerse la legitimación del funcionario referido para comparecer a juicio, en representación del Poder Legislativo del

<sup>7</sup> Foja ciento tres del expediente principal.

<sup>8</sup> **"Artículo 38.** Al órgano de gobierno, denominado mesa directiva, le corresponde la conducción del Congreso, que es ejercida por su presidente y secretario quienes tendrán la representación legal del Congreso ante todo género de autoridades."

**"Artículo 83.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos es el órgano dependiente y auxiliar del Congreso del Estado cuyo objetivo es asesorar, analizar y emitir opinión jurídica sobre los asuntos legislativos y contenciosos del Congreso del Estado. Estará facultado para dar respuesta y puntual seguimiento a los asuntos de carácter contencioso en los que el Congreso del Estado actúe como parte ante los tribunales.

"Será coadyuvante con la Dirección General de Consultoría Legislativa en los asuntos que así determine la mesa directiva.

"Al frente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Congreso del Estado, estará como titular un director general, quien será nombrado y removido por la mayoría calificada de los diputados integrantes del Pleno del Congreso.

"El director general de Asuntos Jurídicos deberá permanecer en el ejercicio de sus funciones, hasta que sea designado su sucesor.

"El director general de Asuntos Jurídicos será auxiliado por el personal que sea necesario para el adecuado y eficiente desempeño de sus funciones; designará y removerá directamente el personal a su cargo, conforme a las previsiones presupuestales.

"El reglamento interior fijará los requisitos que deberá reunir el titular de dicho órgano, así como las facultades y obligaciones que correspondan a las unidades y al personal que dependa del mismo.

"El desempeño de las atribuciones y obligaciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, estará bajo la vigilancia y control de la mesa directiva del Estado."

Estado, al que se atribuye la omisión impugnada, en términos de la presunción que se establece en el artículo 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria, la cual no fue desvirtuada por el Municipio actor.

**54.** QUINTO.—Acto continuo se analizan las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento alegados por las partes, o bien, que este Tribunal Pleno advierta de oficio.

**55.** El Poder Legislativo del Estado de Baja California manifiesta que, en el caso, se actualizan las causas de improcedencia previstas en las fracciones III y VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, al encontrarse pendiente de resolución la controversia sobre límites territoriales entre los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito, que promovió este último ante la Vigésima Primera Legislatura del Congreso del Estado.

**56.** Con independencia de que, durante el trámite del procedimiento, se hizo del conocimiento de este Alto Tribunal que se había resuelto la referida controversia sobre límites territoriales, resultan infundadas las causas de improcedencia aducidas por la autoridad demandada, puesto que, por un lado, para que exista litispendencia, debe haberse promovido una diversa controversia constitucional ante esta Suprema Corte, en la que exista identidad de partes, normas o actos y conceptos de invalidez, que se encuentre pendiente de resolver, lo cual no se actualiza en la especie y, por otro, no era necesario esperar al dictado de la resolución definitiva en la controversia sobre límites territoriales para promover esta controversia constitucional, ya que la materia de análisis en una y otra es distinta (la primera resuelve un conflicto en el que se cuestiona la extensión territorial de los Municipios del Estado, en tanto la segunda verifica si se incurrió o no en incumplimiento por la falta de expedición de una norma general relacionada con límites territoriales), de ahí que aquélla no pueda considerarse como la vía legalmente prevista para la solución de lo planteado en ésta, contrario a lo señalado en la tesis número P/J. 12/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA."<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Texto: "La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso

57. Al no advertirse la actualización de causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos a los examinados, procede el estudio del concepto de invalidez que se hace valer.

58. SEXTO.—El Municipio de Playas de Rosarito impugna la omisión en que ha incurrido el Poder Legislativo del Estado de Baja California, al no expedir el estatuto territorial de los Municipios del Estado, pese a estar obligado a ello, en términos de la normativa local, lo que, en su opinión, transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica e integridad territorial, así como el debido ejercicio de las competencias municipales, al propiciar espacios de confusión aprovechados por el Municipio de Ensenada para prestar servicios y funciones públicos y realizar actos de gobierno dentro de su circunscripción.

59. Pues bien, el ejercicio de las competencias que se establecen en el artículo 115 de la Constitución Federal en favor del Municipio presupone la existencia de un territorio, como espacio material en el que se desarrollan dichas competencias.<sup>10</sup> Acorde con lo dispuesto por el artículo 124 de la propia Constitución,<sup>11</sup> los Estados tienen atribuciones para legislar respecto de los límites territoriales de los Municipios que los conforman.

60. Al respecto, el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Baja California faculta al Congreso Local para legislar sobre todos los ramos de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidiere; fijar la división territorial; definir, delimitar y modificar la extensión del territorio de los Municipios, con el voto de las dos terceras partes de los diputados que lo integran, reformando el estatuto territorial; y

---

en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio." (Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, página 275).

<sup>10</sup> "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ..."

<sup>11</sup> "**Artículo 124.** Las facultades que no están 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."

emitir todas las leyes necesarias, a fin de hacer efectivas, entre otras, las facultades anteriores.<sup>12</sup>

**61.** En uso de las atribuciones señaladas, el Congreso del Estado expidió la Ley del Régimen Municipal que, en su artículo 26, prevé la división territorial de la entidad en cinco Municipios (Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada y Playas de Rosarito) y dispone que la superficie, límites y linderos de éstos los establecerá el Congreso en el estatuto territorial de los Municipios; así también, que las controversias que se susciten respecto de los límites territoriales entre dos o más Municipios serán resueltas por el Congreso, de conformidad con la Constitución Estatal, modificando, en su caso, el referido estatuto territorial.<sup>13</sup> Por su parte, el artículo 28 del citado ordenamiento reafirma que el territorio determina el ámbito espacial de validez de los actos de gobierno y de administración del Municipio, que son competencia del Ayuntamiento.<sup>14</sup>

**62.** Conforme al artículo sexto transitorio del decreto por el que se emitió la Ley del Régimen Municipal, publicado en el Periódico Oficial el quince de octubre de dos mil uno, el Congreso quedó obligado a expedir el estatuto dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigor de dicha ley

<sup>12</sup> **"Artículo 27.** Son facultades del Congreso:

**"I. Legislar sobre todos los ramos que sean de la competencia del Estado y reformar, abrogar y derogar las leyes y decretos que expidieren,** así como participar en las reformas a esta Constitución, observando para el caso los requisitos establecidos;

"...

**"IV. Fijar la división territorial,** política, administrativa y judicial del Estado;

"...

**"XXVI. Crear o suprimir Municipios, fijar, delimitar y modificar su extensión de sus territorios,** autorizar mediante decreto los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren los Municipios; así como dirimir de manera definitiva las controversias o diferencias que se susciten sobre límites territoriales intermunicipales, modificando en su caso el estatuto territorial. Lo previsto en esta fracción se sujetará, a la emisión del voto aprobatorio de las dos terceras partes de los Diputados integrantes del Congreso;

"...

**"XLII. Expedir todas las leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas las facultades anteriores** y todas las otras concedidas por esta Constitución y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los Poderes del Estado de Baja California."

<sup>13</sup> **"Artículo 26. De la división territorial del Estado.**—El territorio del Estado de Baja California, se integra con los Municipios de Mexicali, Tecate, Tijuana, Ensenada y Playas de Rosarito, con la superficie, límites y linderos que establezca el Congreso del Estado en el estatuto territorial de los Municipios del Estado de Baja California.

"Las controversias que se susciten respecto de los límites territoriales, entre dos o más Municipios, serán resueltas por el Congreso del Estado, de conformidad a lo previsto en la Constitución Política del Estado de Baja California, modificando en su caso, el estatuto territorial de los Municipios del Estado de Baja California.

<sup>14</sup> **"Artículo 28. Del territorio del Municipio.**—El territorio del Municipio determina el ámbito espacial de validez de los actos de gobierno y de administración, que son de competencia de su Ayuntamiento."

(uno de diciembre de dos mil uno, en términos del artículo primero transitorio del decreto), esto es, a más tardar, el uno de marzo de dos mil dos.<sup>15</sup> Antes de que venciera este plazo, el artículo sexto transitorio fue reformado, mediante decreto publicado en el Periódico Oficial el veintidós de febrero de dos mil dos, obligándose el Congreso a expedir el estatuto en el plazo de un año, contado a partir de la publicación de la ley, es decir, a más tardar, el quince de octubre de dos mil dos;<sup>16</sup> con lo cual el plazo originalmente señalado se prorrogó siete meses y medio.

**63.** No obstante lo anterior, a la fecha, el Congreso no ha emitido el mencionado estatuto, incumpliendo, de esta forma, con la obligación que él mismo se impuso para expedirlo en un determinado plazo; lo cual configura una omisión legislativa absoluta en una competencia de ejercicio obligatorio, en términos de la tesis que a continuación se transcribe:

"Novena Época  
 "Registro digital: 175872  
 "Instancia: Pleno  
 "Tipo de tesis: jurisprudencia  
 "Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
 "Tomo: XXIII, febrero de 2006  
 "Materia constitucional  
 "Tesis: P/J, 11/2006  
 "Página: 1527

"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,

---

<sup>15</sup> **Artículos transitorios**

"**Primero.** La presente ley entrará en vigor el día primero del mes de diciembre del año dos mil uno.

"...

"**Sexto.** Los Municipios de la entidad, conservarán la extensión y límites territoriales existentes a la fecha de promulgación de la presente ley. Al efecto, el Congreso del Estado expedirá el estatuto territorial de los Municipios del Estado de Baja California a que se refiere el artículo 26 de esta ley, dentro de los noventa días posteriores a su entrada en vigor. ..."

<sup>16</sup> **Artículos transitorios**

"...

"**Sexto.** Los Municipios de la entidad, conservarán la extensión y límites territoriales previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California, hasta en tanto el Congreso del Estado expida el estatuto territorial de los Municipios del Estado de Baja California a que se refiere el artículo 26 de esta ley. La expedición de dicho estatuto deberá realizarse dentro del término de un año contado a partir de la publicación de esta ley. ..."

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 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."

**64.** En efecto, la omisión en la expedición del estatuto territorial de los Municipios del Estado, aunque deriva de un mandato establecido en un ordenamiento de carácter local, trasciende a nivel constitucional, al impactar, como se ha señalado, en el ejercicio de las competencias que el artículo 115 de la Norma Fundamental otorga en forma exclusiva a los Municipios, como la prestación de funciones y servicios públicos y la obtención de ingresos por este concepto; la recaudación de diversas contribuciones, incluidas las relacionadas con la propiedad inmobiliaria; atribuciones en materia de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y asentamientos humanos; entre otras.<sup>17</sup>

**65.** En este sentido, al no existir claridad en la definición del territorio que corresponde a cada Municipio, éstos se ven impedidos para llevar a cabo

---

<sup>17</sup> "Artículo 115. ...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

adecuadamente las funciones que constitucionalmente se les encomiendan, pues respecto de determinadas zonas no pueden prestar servicios públicos, cobrar contribuciones, supervisar el cumplimiento de la normativa e incorporarlas a programas, pudiendo presentarse casos en los que tales funciones se realicen simultáneamente por dos o más de ellos –como el del actor– o, incluso, por ninguno.

**66.** Sin que sea óbice lo manifestado por el Poder Legislativo Local al contestar la demanda, en el sentido de que, previo a la expedición del Estatuto, debía resolver la controversia sobre límites territoriales planteada por los Municipios de Ensenada y Playas de Rosarito (aun cuando éste se hubiese posteriormente desistido); pues la emisión de dicho ordenamiento no se sujetó a una condición de este tipo, sino a un plazo que, a la fecha, ha transcurrido en exceso. Tampoco que la expedición del mismo haya sido ordenada en el transitorio sexto de la resolución dictada en tal controversia;<sup>18</sup> pues la obligación de emitirlo surgió desde hace tiempo, por mandato de ley, respecto

---

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

"a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

"b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

"c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

"d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

"e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

"f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

"g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

"i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. ..."

<sup>18</sup> **RESOLUTIVO**

"ÚNICO.—En términos del último párrafo del artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, respecto de la superficie en disputa, se resuelve en forma definitiva e inatacable la presente controversia territorial a favor del Municipio de Playas de Rosarito.

de todos los Municipios y no por efecto de la determinación adoptada en un caso particular entre dos de ellos (o tres, si se tiene en cuenta que, en la controversia territorial, también se llamó a procedimiento al Municipio de Tijuana).

**67.** En consecuencia, debe declararse fundada la omisión impugnada por el Municipio actor en la presente controversia y ordenarse al Poder Legislativo del Estado que expida el estatuto en cuestión dentro del siguiente periodo ordinario de sesiones.

**68.** Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**69.** PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

**70.** SEGUNDO.—Se declara fundada la omisión atribuida al Poder Legislativo del Estado de Baja California, respecto de la expedición del Estatuto Territorial de los Municipios del Estado.

**71.** TERCERO.—Se ordena al Poder Legislativo del Estado de Baja California expedir el estatuto territorial de los Municipios del Estado, dentro del siguiente periodo ordinario de sesiones.

**72.** CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*.

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

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

#### **"TRANSITORIOS**

"...

"SEXTO.—El Congreso del Estado deberá de expedir el estatuto territorial de los Municipios del Estado de Baja California en un plazo inmediato a partir de que la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de Baja California elabore y proporcione al Poder Legislativo el deslinde y descripción de los perímetros divisorios correspondientes.

"Para garantizar el desarrollo de los trabajos técnicos, el Poder Legislativo deberá proveer al Poder Ejecutivo Estatal de los recursos económicos para tales efectos, autorizando las ampliaciones o transferencias a que hubiere lugar en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis y, en su caso, en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete. ..."

### **75. En relación con el punto resolutivo primero:**

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

**77.** Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con la precisión de que la tiene también el síndico, Luna Ramos, Franco González Salas con precisiones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con la precisión de que la tiene también el síndico, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek con la precisión de que la tiene también el síndico y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con la precisión de que la tiene también el síndico, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación activa. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra, al estimar que sólo tiene la legitimación el síndico. Por tanto, se expresaron seis votos en el sentido de que el síndico cuenta con legitimación para promover esta controversia constitucional, por parte de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

### **78. En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero:**

**79.** Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. El Ministro Aguilar Morales votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Luna Ramos reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

### **80. En relación con el punto resolutivo cuarto:**

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

**82.** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 3 de mayo de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 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 10 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto particular** formulado por el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 82/2016.

En la sentencia que se dictó en la citada controversia constitucional se declaró fundada la omisión legislativa de expedir el estatuto territorial de los Municipios del Estado de Baja California y se ordenó al Poder Legislativo del Estado que expida el estatuto en cuestión dentro del siguiente periodo ordinario de sesiones.

Esa decisión se basó en que a la fecha el Congreso no ha emitido el mencionado estatuto, por lo que se ha incumplido la obligación que él mismo se impuso para expedirlo en un determinado plazo, conforme al decreto por el que se emitió la Ley del Régimen Municipal, publicado en el Periódico Oficial el 15 de octubre de 2001, lo cual configura una omisión legislativa absoluta en una competencia de ejercicio obligatorio.

En relación con lo anterior, disiento del criterio mayoritario en relación con declarar fundada la omisión legislativa alegada, por las siguientes razones:

En principio, debo destacar que en diversos precedentes, como la controversia constitucional 80/2004, así como la 88/2010, en la que fui ponente, este Pleno sostuvo que la inconstitucionalidad por omisión legislativa puede producirse cuando el legislador no observa en un tiempo razonable, o en el que haya sido fijado constitucionalmente, un mandato concreto de legislar impuesto, expresa o implícitamente, por la Constitución, o bien cuando al expedir una ley dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido previsiones que la norma suprema exigía; de ahí que en esos precedentes se señaló que la omisión legislativa no existe únicamente cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional.

Sin embargo, en el caso, considero que aun cuando existe la omisión legislativa alegada, ésta no es de fuente constitucional, sino que deriva del ejercicio de la libertad configurativa por parte del Congreso Local.

Mi postura se sostiene en que si bien, de conformidad con los artículos 115 y 124 constitucionales, corresponde a los Estados definir, delimitar y modificar la extensión de los Municipios, lo cierto es que no existe mandato constitucional que establezca una condición temporal a cargo de las entidades federativas para ejercer su facultad legislativa, respecto de los límites territoriales de los Municipios que lo conforman.

En ese sentido, el Congreso de Baja California no puede ser obligado a regular dentro de un plazo determinado lo relativo a la delimitación territorial de los Municipios del Estado, al tratarse de un aspecto que le corresponde exclusivamente a las Legislaturas Locales.

De ahí que el hecho de que no se haya emitido el referido estatuto dentro del plazo a que hace referencia el artículo sexto transitorio del decreto por el que se emitió la Ley del

Régimen Municipal no es razón suficiente para concluir que se está ante una omisión legislativa, toda vez que dicho término perentorio no deriva de un mandato constitucional, sino que fue determinado por la propia legislatura, en ejercicio de su facultad exclusiva para definir los límites territoriales de los Municipios que conforman el Estado.

Por estas razones, contenidas en el presente voto particular, es que considero que se debió declarar infundada la omisión legislativa atribuida al Poder Legislativo del Estado de Baja California, respecto de la expedición del estatuto territorial de los Municipios del Estado.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de mayo de 2019.

Este voto se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la controversia constitucional 82/2016.

En sesión de veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Playas de Rosarito, debido a la omisión legislativa del Poder Legislativo del Estado de Baja California, al no expedir el estatuto territorial de los Municipios del Estado, al que estaba obligado.

En el apartado de legitimación, la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno sostuvimos la postura que reconoce legitimación activa tanto al presidente municipal como al síndico procurador, pues según las leyes que regulan el régimen municipal en Baja California, ambos funcionarios están autorizados para representar al Municipio, como finalmente quedó plasmado en la sentencia.<sup>1</sup>

Sin embargo, en mi concepto la representación de los funcionarios señalados en el párrafo anterior no es suficiente para promover la controversia constitucional, pues el ente legitimado para presentarla es el Municipio. Con esta premisa en mente y por razones similares a las que expuse en la controversia constitucional 150/2016, es el Ayuntamiento, como órgano de gobierno del Municipio, el que está legitimado para promover este medio de control constitucional y, por tanto, debe haber una autorización de sus miembros en este sentido. Ya en un segundo momento, y basándose en el acuerdo del cabildo, los funcionarios que tienen la representación de acuerdo a las leyes que los rigen pueden acudir a la Corte a promover controversia.

En el caso se cumple con los extremos señalados, pues fue el Ayuntamiento por unanimidad el que acordó la presentación de esta controversia constitucional en la sesión privada extraordinaria de cabildo del doce de julio de dos mil dieciséis.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de mayo de 2019.

Este voto se publicó el viernes 7 de junio de 2019 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

---

<sup>1</sup> Durante la sesión, el Ministro Medina Mora modificó su proyecto para reconocer la legitimación, tanto del presidente municipal como del síndico procurador.

**I. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. EL SISTEMA ESTABLECIDO EN LA LEY RESPECTIVA DEL ESTADO DE TABASCO ARTICULA Y COORDINA LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS ORGANISMOS GARANTES LOCALES Y DE LOS OTROS ÓRGANOS ESTATALES QUE LOS INTEGRAN, A EFECTO DE DEFINIR Y EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CORRESPONDIENTES (ARTÍCULOS 10, 11, 12 Y 13 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**II. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. LAS NORMAS LOCALES QUE REPRODUCEN LOS SUPUESTOS EN LOS QUE, POR RAZONES DE SEGURIDAD NACIONAL, SE PERMITA LA TRANSFERENCIA DE DATOS PERSONALES ENTRE LOS SUJETOS OBLIGADOS RESPONSABLES SIN NECESIDAD DEL CONSENTIMIENTO DEL TITULAR DE ESA INFORMACIÓN, CONTENIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, NO IMPLICA UNA INVASIÓN A LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN PARA LEGISLAR EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-M, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS 77, FRACCIÓN VIII, Y 86 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

**III. PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS. ESTA MATERIA ES CONCURRENTENTE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXIX-S, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, POR ENDE, PERMITE QUE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS LEGISLEN SOBRE LA MISMA, EN LOS TÉRMINOS QUE DEFINA LA LEY GENERAL APLICABLE (ARTÍCULOS 77, FRACCIÓN VIII, Y 86 DE LA LEY DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL ESTADO DE TABASCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 139/2017. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 23 DE ABRIL DE 2019. PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA I. SECRETARIO: ETIENNE LUQUET FARÍAS.

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

**VISTOS** para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 139/2017; y,

## RESULTANDO:

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el cinco de octubre de dos mil diecisiete, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de su director general de Asuntos Jurídicos promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos que a continuación se señalan:

2. **Órgano legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma que se impugna:**

- a) Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
- b) Gobernador del Estado Libre y Soberano de Tabasco.

3. **Norma general cuya invalidez se reclama.** Los artículos 10, 11, 12, 13, 77, fracción VIII, y 86 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco.

4. **Conceptos de invalidez.** El promovente manifestó en síntesis los siguientes conceptos de invalidez:

5. **Primer concepto de invalidez.** Los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, son contrarios a los artículos 6o. y 116 de la Constitución Federal, al prever que una corporación o entidad denominada "Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos", integrada por un representante de cada uno de los Poderes del Estado de Tabasco, en la que se concentra la facultad de regular y modular el derecho fundamental de acceso y protección de datos personales.

6. El dar la operatividad a un Sistema Estatal con facultades que le corresponden exclusivamente por mandato de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, al organismo garante de Tabasco; transgreden el principio de división de poderes.

7. Es competencia exclusiva del organismo local de transparencia para regular sobre el desarrollo de la protección de datos personales en la entidad de Tabasco, y considerar lo establecido por el legislador, conllevaría a invadir sus facultades y a vulnerar la competencia originaria concedida en la Constitución Federal para el organismo garante.

8. Así al dotar el Poder Legislativo Local al "Sistema Estatal" de facultades de decisión en relación con la modulación del derecho de protección de datos personales, reguló de manera deficiente y creó una figura propia que lejos de maximizar el derecho de protección de datos personales y su accesibilidad, lo inhibe y circunscribe a mayores estándares.

9. **Segundo concepto de invalidez.** Los artículos 77, fracción VIII, y 86 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S, XXIX-M y 116 de la Constitución Federal, al establecer el concepto de "Seguridad Nacional", como una limitante y restricción a la protección y ejercicio de los datos personales, sin que la entidad federativa cuente con libertad configurativa para establecerlo como limitante a un derecho fundamental e incluso esté facultada a regular en tal materia.

10. Asimismo, se configura la violación a los principios de progresividad y universalidad, pues al establecer una limitante a un derecho fundamental crea una distorsión en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en el Estado Mexicano.

11. La Constitución Federal no prevé que las entidades federativas cuenten con facultades para legislar sobre "seguridad nacional" ni mucho menos con base en ella se pueda limitar o restringir un derecho fundamental, pues ello comprende únicamente al Congreso de la Unión. Por lo que las únicas restricciones y limitantes a la protección de datos personales son las dispuestas en la Constitución Federal.

12. El hecho de que Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados contemple el concepto de "seguridad nacional" como límite a la protección de los datos personales, no implica que se les conceda la facultad a las entidades legislativas para legislar en la materia o inclusive aplicarla; máxime que dicha circunstancia está reservada al orden federal.

13. Por lo que al regularse de manera diversa el ejercicio del derecho fundamental de protección de datos personales en Tabasco, se está discriminando la protección de datos personales en Tabasco y se transgrede el principio de igualdad respecto de otros Estados, pues están imponiendo estados de excepción y reservas no contenidas en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

14. Finalmente el Legislador de Tabasco no estableció relación alguna con la finalidad o teología del concepto de "seguridad pública" previsto en la Constitución Federal.

15. **Artículos constitucionales que el promovente señala como violados:** Los artículos 1o., 6o., apartado A, fracciones I, III, IV y VI, 17 y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo quinto transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

16. **Admisión.** Mediante proveído de presidencia de seis de octubre de dos mil diecisiete, se formó y registró el expediente número 139/2017 relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada y se ordenó turnarlo al Ministro Eduardo Medina Mora I. a efecto de instruir el procedimiento correspondiente.

17. **Trámite de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante acuerdo de nueve de octubre de dos mil diecisiete el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; tuvo por designados delegados y por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; requirió a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco para que rindieran su informe y enviaran copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada, así como un ejemplar del Periódico Oficial en el que fue publicada.

18. Asimismo, se dio vista a la procuradora general de la República para que antes del cierre de la instrucción formulara el pedimento correspondiente.

19. En acuerdo de treinta de noviembre de dos mil diecisiete y ocho de enero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tabasco, respectivamente, rindiendo sus informes y requerimientos que les fueron solicitados; finalmente, dio vista de las partes para que formularan los alegatos que a sus intereses conviniesen.

## 20. Informe del Poder Legislativo del Estado de Tabasco.

21. Respecto al **primer concepto de invalidez** el Poder Legislativo estima que además de ser omiso el promovente de señalar violación alguna a los artículos constitucionales que invoca, la apreciación del instituto actor es equívoca pues el diseño del Sistema Estatal no consolida o reúne a los tres poderes en uno solo, dado que ni siquiera participan alguno de los deposita-

rios de los tres Poderes Locales, como se desprende del artículo 31 de la ley impugnada.

22. Lo que ocurre en el caso, es la representación de los poderes públicos del Estado en el sistema en cuestión, pero esa representación en nada violenta el orden constitucional ni rompe con el esquema de división de poderes, por el contrario, evidencia una forma de coordinación y colaboración que no está prohibida constitucionalmente.

23. Por lo que es **infundado** el argumento del accionante en el sentido que la integración del Sistema Estatal entorpece el desempeño efectivo de las facultades conferidas a cada poder ya que únicamente es una colaboración para hacer funcionar un sistema que permita cumplir a todos los sujetos obligados con sus deberes de transparencia e información. Finalmente, no se está en presencia del sometimiento de uno o dos Poderes en uno solo, pues en el artículo 12 de la ley impugnada se establece cuáles son las funciones que desempeña el Sistema Estatal, en consecuencia, no puede considerarse inconstitucional un Sistema que en su integración y funciones, es acorde al artículo 6o. constitucional.

24. El Sistema Estatal de Transparencia, no es una figura novedosa pues esa figura jurídica se encuentra prevista tanto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y lo que el cuerpo legislativo hizo fue armonizar la normatividad local en la materia con la normatividad federal; además de que no se desprende de la ley general en la materia, la prohibición a las Legislaturas Locales para crear y desarrollar los sistemas estatales de transparencia, similares al Sistema Nacional, es decir, no se impide la libertad configurativa del Congreso Local para legislar al respecto.

25. Por otra parte, las facultades conferidas al Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se encuentran debidamente ajustadas a las leyes aplicables en la materia, pues en nada afecta la marcha del Estado ni interfiere en la división de atribuciones que se les confieren a los poderes públicos locales. De igual manera no violenta de modo alguno las facultades del instituto accionante pues ambos organismos son de naturaleza distinta y tiene sus atribuciones y facultades delimitadas en la ley.

26. En cuanto al **segundo concepto de invalidez**, el Poder Legislativo establece que al expedir la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, no se legisló en materia de seguridad nacional, pues

dicho término sólo se introdujo como excepción a la Protección de Datos Personales en dicha legislación.

27. No obstante si ese fuere el caso, la Ley de Seguridad Nacional ha delimitado las acciones que para tal efecto deberán emprender las entidades federativas, acorde con la cual, las Legislaturas Locales pueden llevar a cabo actos de regulación con estricta observancia de las prohibiciones contenidas en los artículos 117, 118 y 119 constitucionales, pues con ello se propicia la colaboración con autoridades federales en materia de seguridad nacional.

28. Al expedir la ley impugnada y prever en los artículos 77, fracción VIII, y 86, el caso de excepción a la protección al derecho de protección de datos personales, se homologó o armonizó la ley local con la ley federal, lo cual está ordenado en el artículo segundo transitorio de esta última y en ningún momento, se introduce una nueva restricción a ese derecho humano.

29. Por tanto, al estar previstas las restricciones al derecho de protección de datos personales originariamente en la ley general de la materia, es legalmente válido incorporar esa medida en la ley del Estado de Tabasco, pues ambos órdenes jurídicos deben proveer las herramientas necesarias para garantizar la seguridad nacional, habiendo notar que la seguridad pública no está reservada a la Federación, sino que confiere una competencia concurrente en coordinación a la ley general.

### 30. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.

31. Respecto del **primer concepto de invalidez**, el Poder Ejecutivo señala que dicho argumento se encuentra alejado de la realidad jurídica, pues las leyes generales o leyes marco, al ser concurrentes permiten establecer modelos o figuras jurídicas similares a los ordenamientos generales como es el caso de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, al establecer el Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales similar al Sistema Nacional.

32. La autoridad legislativa únicamente hizo pleno uso de la facultad concurrente concedida por el artículo segundo transitorio de la ley general, al otorgarle potestades al "Sistema Estatal".

33. Dicho sistema no provoca un agravio al principio de división de poderes dado que la conformación de dicho ente jurídico, permite que los tres Poderes fortalezcan los lineamientos en la materia, para crear una cultura

de protección de datos personales de los gobernados dentro de su respectivo ámbito de competencias.

34. Los numerales 10, 11, 12 y 13 de la ley en pugna, no le dan potestad a ningún poder para entrometerse en las facultades de otro, así como tampoco los ponen en un nivel de subordinación y/o dependencia al no actualizarse los mandatos prohibitivos que sostuvo la Suprema Corte, al resolver la jurisprudencia 28/2004 para respetar el principio de división de poderes, sino que se apegan a lo dispuesto por la ley general.

35. En los artículos 31 y 32 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, no se presume que la incorporación de los representantes de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tenga por objeto limitar o modular el derecho fundamental de acceso a la información y protección de datos personales.

36. Respecto del **segundo concepto de invalidez**, el Poder Ejecutivo señala que los artículos 77, fracción VIII y 86 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, no prevén una regulación respecto a la seguridad nacional, ya que no están desdoblando articulados ni hipótesis jurídicas relativas a dicho tema, pues es evidente que es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el numeral 73, fracción XXIX-M de la Constitución Federal.

37. Los artículos en pugna, fueron creados como consecuencia de la armonización legislativa ordenada en el artículo segundo transitorio de la ley general de la materia, en consecuencia, se sujetan las mismas reglas que esta última establece, por lo que no fue intención del Estado de Tabasco limitar este derecho humano.

38. Por lo que considera ineficaz e infundado el argumento de la parte promovente, respecto a que dichos dispositivos legales son contrarios a los principios de progresividad y universalidad; máxime porque el bien jurídico que se pretende tutelar es el de la seguridad jurídica de los gobernados, por lo que es obligación de la entidad federativa, implementar por vía legislativa o reglamentaria, las medidas necesarias para establecer el bienestar común.

39. Aclara que si bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Escher Vs. Brasil*, establece los factores que deben existir para que un derecho pueda ser restringido por los Estados, esto no resulta aplicable al asunto que nos remite, ya que dicho supuesto es relativo al derecho a la vida privada siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias.

40. Sin embargo, en el caso en concreto no se puede interpretar dicha previsión en razón de que en el artículo 77, fracción VIII, de la ley en pugna, es clara al señalar que la transferencia de datos sin el consentimiento del titular, se hará cuando sea necesaria por razones de seguridad, en términos de la normatividad aplicable; lo cual no implica que el Estado de Tabasco esté legislando respecto a dicha materia o introduciendo una "figura novedosa"; sino que se está sujetando a las bases mínimas previstas en la ley general. Por lo que no se configura la violación del principio de progresividad y universalidad.

41. Aunado a lo anterior, estima que la restricción está prevista en la ley y, en consecuencia, es constitucionalmente válida, pues es la Carta Magna la que prevé dicha restricción con un fin legítimo; el interés común y el bienestar social.

42. **Alegatos.** Recibidos los alegatos del director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y transcurrido el plazo para formularlos, mediante acuerdo de veintidós de enero de dos mil dieciocho se decretó el cierre de la instrucción.

### CONSIDERANDO:

43. **Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la acción de inconstitucionalidad, con fundamento en los artículos 105, fracción II, 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, toda vez que se plantea una posible contradicción entre algunos artículos de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco y la Constitución Federal.

44. **Legitimación activa.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

45. El artículo 105, fracción II, inciso h),<sup>1</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte conocerá de las acciones de inconstitucio-

---

<sup>1</sup> "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.

nalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que violen el derecho a la información y a la protección de datos personales.

46. Por su parte el artículo 6o. constitucional,<sup>2</sup> en relación con el organismo garante, establece que se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

47. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el Sistema Nacional de Transparencia, se integra por: I. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; II. Los organismos garantes de las entidades federativas; III. La Auditoría Superior de la Federación; IV. El Archivo General de la Nación; y, V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

48. El artículo 21, fracción VI,<sup>3</sup> de la citada ley establece que el instituto, previa aprobación del Pleno, tendrá, entre otras, la atribución de promover

---

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales."

<sup>2</sup> "Artículo 6o. ...

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

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. "El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."

<sup>3</sup> "Artículo 21. El instituto tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"VI. Promover, previa aprobación del Pleno, las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales en términos de lo establecido en la Constitución, la Ley Reglamentaria de

acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

49. De todo lo anterior es factible concluir que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encuentra facultado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues considera que diversas disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el nueve de septiembre de dos mil diecisiete, vulneran la protección de datos personales.

50. Ahora, la demanda la promovió Pablo Francisco Muñoz Díaz, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien acreditó su personalidad con copia certificada de la credencial expedida por el instituto.<sup>4</sup>

51. El artículo 29, fracciones I y II,<sup>5</sup> del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos establece como atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos la representación legal del mismo para realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

52. En consecuencia, se debe concluir que el funcionario Pablo Francisco Muñoz Díaz tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la presente acción de inconstitucionalidad.

53. **Oportunidad.** La demanda de la presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna dado que:

---

las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones aplicables."

<sup>4</sup> A foja 36 del expediente principal.

<sup>5</sup> "Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

"I. Representar legalmente al instituto en asuntos jurisdiccionales; contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

"II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendirse; asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo, y en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran."

54. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y que en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

55. En el caso, el Decreto 110 por que el que se expidió la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, fue publicada en el Diario Oficial número 7827 del Gobierno del Estado de Tabasco el nueve de septiembre de dos mil diecisiete, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el domingo diez de septiembre y venció el lunes nueve de octubre de dos mil diecisiete.

56. Si la acción de inconstitucionalidad se presentó el cinco de octubre de dos mil diecisiete,<sup>6</sup> se concluye que ésta se promovió de manera oportuna.

57. **Causales de improcedencia.** El Poder Ejecutivo estima que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que la figura del Sistema Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tabasco es materia de la diversa acción de inconstitucionalidad 1/2016, radicada en este Alto Tribunal y presentada por el mismo instituto actor. Señala que resulta incongruente que en la presente controversia se analice únicamente con respecto a la protección de datos personales y en aquélla respecto a la materia de transparencia y rendición de cuentas cuando esgrimen los mismos argumentos.

58. Se desestima la causal de improcedencia, en virtud de que para que se actualice la fracción III del artículo 19 de la ley reglamentaria, debe existir una controversia pendiente de resolver, en la que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; y en el presente caso, no impugnan la misma norma general, pues la acción de inconstitucionalidad 1/2016 impugnan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco.

59. **Estudio de fondo.** A continuación se examinarán los conceptos de invalidez planteados por la accionante:

---

<sup>6</sup> A foja 29 vuelta del expediente principal

**60. Primer concepto de invalidez. Constitucionalidad de los artículos 10, 11, 12 y 13 de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco.**

**61. Tema jurídico a definir: ¿La existencia de un Sistema Estatal de Protección de Datos invade las competencias constitucionales en materia de protección de datos personales del organismo garante local?**

62. La parte actora argumenta que los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, son contrarios a los artículos 6o. y 116 de la Constitución Federal, al prever que una entidad denominada "Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos", integrada por un representante de cada uno de los poderes del Estado de Tabasco, regule el derecho fundamental de acceso y protección de datos personales a pesar de que es competencia exclusiva del organismo local de transparencia de Tabasco. Así, el dotar al sistema de facultades en materia de protección de datos personales es invasivo de la competencia originaria concedida por la Constitución General para el organismo garante local y transgrede el principio de división de poderes.

63. El concepto de invalidez es infundado, toda vez que no se invaden atribuciones del organismo garante local.

64. Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

"Artículo 10. El Sistema Estatal que se menciona en el título segundo, capítulo I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco, en materia de protección de datos personales, tiene como función coadyuvar con el Sistema Nacional en la coordinación y evaluación de las acciones relativas a la política pública transversal de protección de Datos Personales, así como establecer e implementar criterios y lineamientos en la materia, de conformidad con lo señalado en la presente ley y demás normatividad aplicable."

"Artículo 11. El Sistema Estatal contribuirá a mantener la plena vigencia del derecho a la protección de datos personales en el Estado. Este esfuerzo conjunto e integral, aportará a la implementación de políticas públicas con estricto apego a la normatividad aplicable en la materia; el ejercicio pleno y respeto del derecho a la protección de datos personales y la difusión de una cultura de este derecho y su accesibilidad."

"Funciones en materia de protección de datos personales

"Artículo 12. El Sistema Estatal, además de lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco y demás normatividad aplicable, tendrá las siguientes funciones en materia de protección de datos personales:

"I. Promover el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en el Estado;

"II. Fomentar entre la sociedad una cultura de protección de los datos personales;

"III. Analizar, opinar y proponer a las instancias facultadas para ello proyectos de reforma o modificación de la normatividad en la materia;

"IV. Acordar y establecer los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendentes a cumplir con los fines del Sistema Estatal, de la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"V. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Estatal;

"VI. Formular, establecer y ejecutar políticas generales en materia de protección de datos personales;

"VII. Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Estatal y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan;

"VIII. Coadyuvar en el diseño e implementación de políticas en materia de protección de datos personales;

"IX. Desarrollar proyectos para medir el cumplimiento y los avances de los responsables;

"X. Suscribir convenios de colaboración que tengan por objeto coadyuvar al cumplimiento de las funciones del Sistema Estatal y aquellas previstas en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"XI. Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales;

"XII. Proponer códigos de buenas prácticas o modelos en materia de protección de datos personales;

"XIII. Promover la comunicación y coordinación con autoridades nacionales, federales, de los Estados, municipales, autoridades y organismos internacionales, con la finalidad de impulsar y fomentar los objetivos de la presente ley; y,

"XIV. Proponer acciones para vincular el Sistema Estatal con otros sistemas y programas nacionales, regionales o locales."

"Artículo 13. El Consejo Estatal funcionará conforme a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco y demás ordenamientos aplicables."

65. Los preceptos impugnados otorgan competencias al Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tabasco para la coordinación de políticas públicas en materia de protección de datos personales.

66. El artículo 6o. constitucional,<sup>7</sup> establece el derecho a la información, y la obligación que el Estado tiene para garantizarlo, en tanto al libre acceso así como la libre difusión del mismo.

---

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

"...

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

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

"II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

67. Para su ejercicio, establece que tanto la Federación como las entidades federativas, según sus competencias deben registrarse por diversos principios y bases, entre los que destacan:

- La información en posesión de cualquier autoridad, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.
- La información referente a la vida privada y los datos personales serán protegidos en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Las personas, de manera gratuita tienen derecho a acceder a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

68. La fracción VII del artículo 6o. constitucional establece que la Federación contará con un organismo autónomo especializado que será el responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley; y en el párrafo siguiente, se refiere a que se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, y dispone en específico que los términos los establecerá la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho, posteriormente, establece que dichos principios: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

69. En el párrafo segundo del artículo 16 constitucional,<sup>8</sup> se establece el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso,

---

"...

"VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

"El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."

<sup>8</sup> "Artículo 16. ..."

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la

rectificación y cancelación de los mismos; y en el artículo 73, fracción XXIX-S,<sup>9</sup> constitucional contempla la facultad que tiene para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades.

70. El artículo 116, fracción VIII, constitucional,<sup>10</sup> establece que respecto al derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, los Estados establecerán organismos autónomos responsables de garantizarlo, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. constitucional y la ley general de la materia donde se establezcan las bases, principios y procedimientos del ejercicio de este derecho.

71. Ahora bien, los organismos garantes tienen facultades definidas en los artículos 90 y 91 de la Ley General de Protección de Datos Personales,<sup>11</sup>

---

cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

<sup>9</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

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

<sup>10</sup> **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.

"...

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

<sup>11</sup> "Artículo 90. En la integración, procedimiento de designación y funcionamiento de los organismos garantes se estará a lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normativa aplicable."

"Artículo 91. Para los efectos de la presente ley y sin perjuicio de otras atribuciones que les sean conferidas en la normatividad que les resulte aplicable, los organismos garantes tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Conocer, sustanciar y resolver, en el ámbito de sus respectivas competencias, de los recursos de revisión interpuestos por los titulares, en términos de lo dispuesto en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"II. Presentar petición fundada al instituto, para que conozca de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, en términos de lo previsto en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

entre las que destacan resolver los recursos de revisión interpuestos por los titulares, presentar petición fundada al Instituto Nacional de Acceso a la Información, para que conozca de los recursos de revisión que, por su interés y trascendencia así lo ameriten, así como imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones. Se tratan en su mayoría de competencias encaminadas a proteger el derecho de las personas a proteger la confidencialidad de sus datos personales.

72. En el caso concreto, el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública es, de conformidad al artículo 38 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Tabasco, un órgano constitucional autónomo, especializado, imparcial y colegiado, dotado de plena autonomía técnica, jurídica, de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica

---

"III. Imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus resoluciones;

"IV. Promover y difundir el ejercicio del derecho a la protección de datos personales;

"V. Coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lenguas indígenas, sean atendidos en la misma lengua;

"VI. Garantizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, condiciones de accesibilidad para que los titulares que pertenecen a grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales;

"VII. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de la presente ley;

"VIII. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes, la probable responsabilidad derivada del incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley y en las demás disposiciones que resulten aplicables;

"IX. Proporcionar al instituto los elementos que requiera para resolver los recursos de inconformidad que le sean presentados, en términos de lo previsto en el título noveno, capítulo II de la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"X. Suscribir convenios de colaboración con el instituto para el cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley y demás disposiciones aplicables;

"XI. Vigilar, en el ámbito de sus respectivas competencias, el cumplimiento de la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;

"XII. Llevar a cabo acciones y actividades que promuevan el conocimiento del derecho a la protección de datos personales, así como de sus prerrogativas;

"XIII. Aplicar indicadores y criterios para evaluar el desempeño de los responsables respecto del cumplimiento de la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables;

"XIV. Promover la capacitación y actualización en materia de protección de datos personales entre los responsables;

"XV. Solicitar la cooperación del instituto en los términos del artículo 89, fracción XXX de la presente Ley;

"XVI. Administrar, en el ámbito de sus competencias, la Plataforma Nacional de Transparencia;

"XVII. Según corresponda, interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de las entidades federativas, que vulneren el derecho a la protección de datos personales, y

"XVIII. Emitir, en su caso, las recomendaciones no vinculantes correspondientes a la Evaluación de impacto en protección de datos personales que le sean presentadas."

y patrimonio propios, con facultades para hacer cumplir a los sujetos obligados y sancionar la inobservancia de las disposiciones jurídicas en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

73. Por su parte, el Sistema Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tabasco, tiene como función coadyuvar con el Sistema Nacional en la coordinación y evaluación de las acciones relativas a la política pública transversal de protección de datos personales, así como establecer e implementar criterios y lineamientos en la materia.

74. De conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco,<sup>12</sup> el Sistema Estatal se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas de los sujetos obligados.

75. Este Sistema Estatal tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos aplicables.

76. A su vez, el artículo 30 de la misma ley<sup>13</sup> determina que el Sistema Estatal se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia y protección de datos a nivel estatal.

77. Asimismo, de conformidad al artículo 31 de la norma referida el Sistema Estatal se integra por el comisionado presidente del instituto, el titular del

---

<sup>12</sup> "Artículo 29. El Sistema Estatal se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas de los sujetos obligados. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la ley general, la presente ley y demás normatividad aplicable."

<sup>13</sup> "Artículo 30. El Sistema Estatal se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel estatal. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la Transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas."

Órgano Superior de Fiscalización; el titular del órgano coordinador del Sistema Estatal de Archivos; el titular de la Secretaría de Gobierno; el titular de la Coordinación General de Asuntos Jurídicos; el diputado presidente de la Junta de Coordinación Política; el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado; y el presidente municipal de cada uno de los Ayuntamientos.

78. Ahora bien, un sistema no es un órgano del Estado que tenga personalidad jurídica y patrimonio propio, sino un mecanismo administrativo que permite la adecuada coordinación entre diversos órganos del Estado para que, en el ejercicio de competencias constitucionales y legales propias, establezcan políticas transversales y definan criterios comunes de acción.

79. De conformidad a la interpretación constitucional de esta Suprema Corte, los sistemas nacionales o estatales deben ser respetuosos de las competencias de los órganos del Estado que concurran en los mismos, procurando armonizar las políticas públicas y criterios que se pretenden aplicar.

80. Al resolver la controversia constitucional 41/2006,<sup>14</sup> este Tribunal Pleno determinó que un Sistema Nacional o Estatal no redistribuye competencias sino que establece las bases normativas generales para su organización y la coordinación entre quienes intervengan en su ejecución. Podemos definir a un sistema como uno de los mecanismos de cooperación de diversos órganos y entidades que coordina las competencias propias de cada uno para lograr mejores resultados.

81. El Sistema Estatal del Estado de Tabasco es un sistema que articula las competencias propias del organismo garante y otros órganos estatales a efecto de definir y evaluar las políticas públicas en materia de protección de datos personales.

82. Por tanto, es infundado que dicho sistema sea invasivo de las competencias del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda vez que se limita a coordinar las competencias de todos los órganos que lo integran.

83. En este orden de ideas, el sistema no transgrede el principio de división de poderes, ya que se limita a definir los parámetros para la coordinación

---

<sup>14</sup> Unanimidad de diez votos. Ausente: Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Votada el 3 de marzo de 2008.

de los órganos que lo integran pero sin permitir que alguno de ellos se arrogue atribuciones que corresponden a otro o que interfiera de forma injustificada con el ejercicio de las mismas.

84. Por lo anterior, se reconoce la validez de los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco.

**85. Segundo concepto de invalidez. Constitucionalidad de los artículos 77, fracción VIII y 86 de Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco.**

**86. Tema jurídico a resolver: ¿La Legislatura Local legisló en materia de seguridad nacional?**

87. La parte actora señala que los artículos impugnados son inconstitucionales ya que se restringe injustificadamente la protección al derecho humano a la protección de datos, ya que legislar en materia de seguridad nacional es una cuestión que compete en exclusivo al orden federal en términos del artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional. Por último, se argumenta una violación al principio de igualdad ya que se da un tratamiento distinto al derecho humano en el Estado, respecto de lo que sucede en otras entidades federativas.

88. El concepto de invalidez es infundado.

89. Los preceptos impugnados disponen, lo siguiente:

"Artículo 77. El Responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular, en los siguientes supuestos:

"...

"VIII. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional, en términos de la normatividad aplicable. ..."

"Artículo 86. La obtención y tratamiento de datos personales, en términos de lo que dispone esta ley, por parte de los sujetos obligados competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia del orden estatal, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos. Deberán ser almacenados en las bases de datos establecidas para tal efecto.

"Las autoridades que accedan y almacenen los datos personales que se recaben por los particulares en cumplimiento de las disposiciones legales correspondientes, deberán cumplir con las disposiciones señaladas en el presente capítulo."

90. El artículo 77, fracción VIII, impugnado establece la posibilidad de realizar transferencias de datos personales en caso de que se requiera por razones de seguridad nacional. Asimismo, el artículo 80 señala que la obtención y tratamiento de datos por parte de los sujetos obligados en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia del orden estatal, está limitada a aquellos supuestos que resulten necesarios para el ejercicio en materia de seguridad nacional.

91. De conformidad a lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional<sup>15</sup> es atribución exclusiva del orden federal el legislar en materia de seguridad nacional. Por tanto, las entidades federativas carecen de competencia para regular cuestiones relativas a la seguridad nacional.

92. Si bien es cierto que la seguridad nacional es una materia federal, también lo es que es necesario determinar si en el presente caso el Congreso Local ha legislado sobre esa materia.

93. Este Tribunal Pleno estima que las normas impugnadas no abordan la materia de seguridad nacional, sino señalan supuestos que permiten el conocimiento y transmisión de datos personales cuando existan causas de seguridad nacional que así lo justifiquen, siendo esta una limitante a la protección de datos personales establecida a nivel constitucional.

94. El artículo 16 constitucional establece que la ley establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

95. Así, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados determina en su artículo 6o. que el derecho a la protec-

---

<sup>15</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes."

ción de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia.<sup>16</sup>

96. Las posibles amenazas a la seguridad nacional se definen directamente en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional.<sup>17</sup> Por tanto, la mera referencia a la seguridad nacional por parte de la ley local no es una ampliación de aquello que pueden ser o no considerado como una amenaza a la misma y, por ende, una restricción al derecho de protección de los datos personales.

97. La posibilidad de repetir el contenido de una ley general o mencionar dentro de una ley local una materia que es de competencia exclusiva del orden federal no se puede considerar como una invasión de esferas competenciales.

98. De esta forma, se debe reconocer la constitucionalidad de los artículos impugnados, ya que se limitan a reproducir de forma textual limitaciones de rango legal al derecho de protección de datos personales que se encuentran previstas en una ley general, sin que se puede estimar que la mera mención de la palabra "seguridad nacional" sea una condición invalidante en sí misma.

99. Por otra parte, la materia de protección de datos personales es concurrente en términos del artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional y, por ende, permite que las entidades federativas legislen sobre la misma en los términos que defina la ley general aplicable. Al mismo tiempo, al no tratarse de una materia que haya sido federalizada, es posible que las entidades federativas repli-

---

<sup>16</sup> "Artículo 6. El Estado garantizará la privacidad de los individuos y deberá velar porque terceras personas no incurran en conductas que puedan afectarla arbitrariamente.

"El derecho a la protección de los datos personales solamente se limitará por razones de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

<sup>17</sup> "Artículo 5. Para los efectos de la presente ley, son amenazas a la seguridad nacional: I. Actos tendientes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional; II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano; III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada; IV. Actos tendientes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada; VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación; VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático; VIII. Todo acto tendiente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva; IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima; X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas; XI. Actos tendientes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y XII. Actos tendientes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos."

quen lo contenidos de una ley general a efecto de otorgar atribuciones a sus órganos.

100. Lo anterior se corrobora con la lectura del párrafo segundo del artículo segundo transitorio de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados,<sup>18</sup> que establece que la ley general es de aplicación directa en tanto las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar.

101. Así, los preceptos impugnados en esta vía reproducen de manera literal el contenido de los artículos 70, fracción IX, y 80 de la Ley General de Protección de Datos Personales, los cuales disponen:

"Artículo 70. El responsable podrá realizar transferencias de datos personales sin necesidad de requerir el consentimiento del titular, en los siguientes supuestos:

"...

"IX. Cuando la transferencia sea necesaria por razones de seguridad nacional."

"Artículo 80. La obtención y tratamiento de datos personales, en términos de lo que dispone esta Ley, por parte de los sujetos obligados competentes en instancias de seguridad, procuración y administración de justicia, está limitada a aquellos supuestos y categorías de datos que resulten necesarios y proporcionales para el ejercicio de las funciones en materia de seguridad nacional, seguridad pública, o para la prevención o persecución de los delitos. Deberán ser almacenados en las bases de datos establecidas para tal efecto. ..."

102. En conclusión, los artículos 77, fracción VIII y 80 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco reproducen limitantes a la protección de los datos personales que se

---

<sup>18</sup> "Segundo. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a (sic) la Información Pública, las demás leyes federales y las leyes vigentes de las entidades federativas en materia de protección de datos personales, deberán ajustarse a las disposiciones previstas en esta norma en un plazo de seis meses siguientes contado a partir de la entrada en vigor de la presente ley.

"En caso de que el Congreso de la Unión o las Legislaturas de las entidades federativas omitan total o parcialmente realizar las adecuaciones legislativas a que haya lugar, en el plazo establecido en el párrafo anterior, resultará aplicable de manera directa la presente ley, con la posibilidad de seguir aplicando de manera supletoria las leyes preexistentes en todo aquello que no se oponga a la misma, hasta en tanto no se cumpla la condición impuesta en el presente artículo."

encuentran previstas a nivel constitucional y de la ley general, razón por la cual se debe reconocer su validez.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad 139/2017.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 10, 11, 12, 13, 77, fracción VIII, y 86 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, publicada mediante Decreto 110 en el Periódico Oficial de dicha entidad el nueve de septiembre de dos mil diecisiete.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### **En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos de competencia, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia.

#### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando del estudio de fondo, en su primer concepto de invalidez, identificado con la pregunta "¿La existencia de un Sistema Estatal de Protección de Datos invade las competencias constitucionales en materia de protección de datos personales del organismo garante local?", consistente en reconocer la validez de los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra. Los señores Ministros Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando del estudio de fondo, en su segundo concepto de invalidez, identificado con la pregunta "¿La Legislatura Local legisló en materia de seguridad nacional?", consistente en reconocer la validez de los artículos 77, fracción VIII, y 86 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco.

#### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

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

#### **Votación que no se refleja en los puntos resolutivos:**

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 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 24 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 139/2017, en relación con el estudio de la constitucionalidad de los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, a fin de definir si la existencia de un sistema estatal de protección de datos invade las competencias constitucionales del organismo garante local en la materia.

Coincido con el sentido y las consideraciones generales desarrolladas en la sentencia en relación con el estudio de la constitucionalidad de los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco, pues me parece que, efectivamente, la finalidad del sistema estatal es

coadyuvar en la coordinación de las competencias propias del organismo garante y las de otros órganos estatales a fin de definir y evaluar políticas públicas en materia de protección de datos personales y, por tanto, no invade la esfera de atribuciones del instituto local.

Las consideraciones anteriores han sido sostenidas, en lo medular, en otros asuntos que han sido analizados y resueltos por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 45/2016, en la que estudiamos la constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, y decidimos que el sistema local de protección de datos no violentaba el principio de separación de poderes y, por tanto, siendo consistente con esta posición, reiteraré mi voto en el mismo sentido.

Con independencia de lo anterior, formulo el presente voto para adicionar una consideración en torno a que, en mi concepto, el legislador local resulta competente para regular en relación con este aspecto, pues la ley general en la materia de protección de datos personales no contiene un precepto del que se desprenda una distribución específica de competencias o tareas entre la Federación y los Estados y, por tanto, creo que no hay una reserva de fuente que vincule a las entidades a establecer una normativa relativa a determinados temas específicos sobre la protección de datos personales.

Consecuentemente, tal como ha sido mi criterio en asuntos anteriores, concluyo que los estados, válidamente, pueden repetir o reproducir preceptos de la ley general relacionados con esta temática y, desde esta perspectiva, señalaría que en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados se regula un sistema nacional en la materia en lo relativo a su conformación,<sup>1</sup> fines,<sup>2</sup> objetivos,<sup>3</sup>

<sup>1</sup> **"Artículo 10.** El Sistema Nacional se conformará de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En materia de protección de datos personales, dicho Sistema tiene como función coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de protección de datos personales, así como establecer e implementar criterios y lineamientos en la materia, de conformidad con lo señalado en la presente ley, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable."

<sup>2</sup> **"Artículo 11.** El Sistema Nacional contribuirá a mantener la plena vigencia del derecho a la protección de datos personales a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno.

"Este esfuerzo conjunto e integral, aportará a la implementación de políticas públicas con estricto apego a la normatividad aplicable en la materia; el ejercicio pleno y respeto del derecho a la protección de datos personales y la difusión de una cultura de este derecho y su accesibilidad."

<sup>3</sup> **"Artículo 12.** Además de los objetivos previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Sistema Nacional tendrá como objetivo diseñar, ejecutar y evaluar un Programa Nacional de Protección de Datos Personales que defina la política pública y establezca, como mínimo, objetivos, estrategias, acciones y metas para:

"I. Promover la educación y una cultura de protección de datos personales entre la sociedad mexicana;

"II. Fomentar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición;

"III. Capacitar a los sujetos obligados en materia de protección de datos personales;

"IV. Impulsar la implementación y mantenimiento de un sistema de gestión de seguridad a que se refiere el artículo 34 de la presente ley, así como promover la adopción de estándares nacionales e internacionales y buenas prácticas en la materia; y,

"V. Prever los mecanismos que permitan medir, reportar y verificar las metas establecidas.

El Programa Nacional de Protección de Datos Personales, se constituirá como un instrumento rector para la integración y coordinación del Sistema Nacional, y deberá determinar y jerarquizar

funcionamiento<sup>4</sup> y tareas, las cuales son coincidentes, en lo medular, con las establecidas en la legislación impugnada, tal como se acredita con el siguiente cuadro comparativo:

<b>Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados</b>	<b>Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Tabasco</b>
<p><b>"Artículo 14.</b> El Sistema Nacional, además de lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normativa aplicable, tendrá las siguientes funciones en materia de protección de datos personales:</p> <p>"I. Promover el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en toda la República Mexicana;</p> <p>"II. Fomentar entre la sociedad una cultura de protección de los datos personales;</p> <p>"III. Analizar, opinar y proponer a las instancias facultadas para ello proyectos de reforma o modificación de la normativa en la materia;</p> <p>"IV. Acordar y establecer los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos y fines del Sistema Nacional, de la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;</p>	<p><b>"Artículo 12.</b> El Sistema Estatal, además de lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco y demás normativa aplicable, tendrá las siguientes funciones en materia de protección de datos personales:</p> <p>"I. Promover el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en el Estado;</p> <p>"II. Fomentar entre la sociedad una cultura de protección de los datos personales;</p> <p>"III. Analizar, opinar y proponer a las instancias facultadas para ello proyectos de reforma o modificación de la normativa en la materia;</p> <p>"IV. Acordar y establecer los mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de instrumentos y políticas públicas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los fines del Sistema Estatal, de la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;</p>

los objetivos y metas que éste debe cumplir, así como definir las líneas de acción generales que resulten necesarias.

"El Programa Nacional de Protección de Datos Personales deberá evaluarse y actualizarse al final de cada ejercicio anual y definirá el conjunto de actividades y proyectos que deberán ser ejecutados durante el siguiente ejercicio."

<sup>4</sup> **"Artículo 13.** El Sistema Nacional contará con un Consejo Nacional. En la integración, organización, funcionamiento y atribuciones del Consejo Nacional se estará a lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás disposiciones aplicables."

<p>"V. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional;</p> <p>"VI. Formular, establecer y ejecutar políticas generales en materia de protección de datos personales;</p> <p>"VII. Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Nacional y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan;</p> <p>"VIII. Promover la homologación y desarrollo de los procedimientos previstos en la presente ley y evaluar sus avances;</p> <p>"IX. Diseñar e implementar políticas en materia de protección de datos personales;</p> <p>"X. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas y las instituciones integrantes del Sistema Nacional;</p> <p>"XI. Desarrollar proyectos comunes de alcance nacional para medir el cumplimiento y los avances de los responsables;</p> <p>"XII. Suscribir convenios de colaboración que tengan por objeto coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Sistema Nacional y aquellos previstos en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;</p> <p>"XIII. Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales;</p>	<p>"V. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Estatal;</p> <p>"VI. Formular, establecer y ejecutar políticas generales en materia de protección de datos personales;</p> <p>"VII. Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Estatal y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan;</p> <p>"VIII. Coadyuvar en el diseño e implementación de políticas en materia de protección de datos personales;</p> <p>"IX. Desarrollar proyectos para medir el cumplimiento y los avances de los responsables;</p> <p>"X. Suscribir convenios de colaboración que tengan por objeto coadyuvar al cumplimiento de las funciones del Sistema Estatal y aquellas previstas en la presente ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;</p> <p>"XI. Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales;</p>
---	---

<p>"XV. Promover la comunicación y coordinación con autoridades nacionales, federales, de los Estados, municipales, autoridades y organismos internacionales, con la finalidad de impulsar y fomentar los objetivos de la presente ley;</p> <p>"XVI. Proponer acciones para vincular el Sistema Nacional con otros sistemas y programas nacionales, regionales o locales;</p> <p>"XVII. Promover e impulsar el ejercicio y tutela del derecho a la protección de datos personales, a través de la implementación, organización y operación de la Plataforma Nacional, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normativa aplicable;</p> <p>"XVIII. Aprobar el Programa Nacional de Protección de Datos Personales al que se refiere el artículo 12 de esta ley;</p> <p>"XIX. Expedir criterios adicionales para determinar los supuestos en los que se está ante un tratamiento intensivo o relevante de datos personales, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 70 y 71 de esta ley;</p> <p>"XX. Expedir las disposiciones administrativas necesarias para la valoración del contenido presentado por los sujetos obligados en la Evaluación de impacto en la protección de datos personales, a efecto de emitir las recomendaciones no vinculantes que correspondan; y,</p> <p>"XXI. Las demás que se establezcan en otras disposiciones en la materia para el funcionamiento del Sistema Nacional."</p>	<p>"XIII. Promover la comunicación y coordinación con autoridades nacionales, federales, de los Estados, municipales, autoridades y organismos internacionales, con la finalidad de impulsar y fomentar los objetivos de la presente ley; y,</p> <p>"XIV. Proponer acciones para vincular el Sistema Estatal con otros sistemas y programas nacionales, regionales o locales."</p>
--	--

Así, si el sistema estatal de protección de datos tiene como finalidad coadyuvar con el nacional para garantizar la plena vigencia del derecho de protección de datos personales, y sus funciones son coincidentes con las previstas en la ley general para su homólogo nacional, me parece que es válido concluir que resulta constitucional que se haya hecho una reglamentación estatal al respecto.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. SECUESTRO Y TRATA DE PERSONAS. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE LA CALIFICACIÓN DE GRAVEDAD Y LA PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA, TRATÁNDOSE DE ESOS DELITOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 BIS, INCISO B), NUMERALES 3 Y 5, Y 15 TER, NUMERAL 4, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**II. SECUESTRO Y TRATA DE PERSONAS. EL PARÁMETRO DE VALIDEZ DE LAS NORMAS LOCALES QUE REGULAN ASPECTOS VINCULADOS A ESOS DELITOS, TAMBIÉN SE INTEGRA CON LO PREVISTO EN LAS LEYES GENERALES RESPECTIVAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 BIS, INCISO B), NUMERALES 3 Y 5, Y 15 TER, NUMERAL 4, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**III. SECUESTRO Y TRATA DE PERSONAS. LA CALIFICACIÓN DE GRAVEDAD Y LA DETERMINACIÓN DE LA PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA SON CUESTIONES VINCULADAS A LA REGULACIÓN DE LOS TIPOS PENALES RESPECTIVOS, POR ENDE, NO SON COMPETENCIA DEL LEGISLADOR LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 BIS, INCISO B), NUMERALES 3 Y 5, Y 15 TER, NUMERAL 4, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**IV. TORTURA Y DESAPARICIÓN FORZADA. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN TORNO A SU TIPIFICACIÓN Y SANCIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 BIS, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 15 TER, NUMERALES 5 Y 6, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**V. TORTURA Y DESAPARICIÓN FORZADA. EL PARÁMETRO DE VALIDEZ DE LAS NORMAS LOCALES QUE REGULAN ASPECTOS VINCULADOS A ESOS DELITOS, TAMBIÉN SE INTEGRA CON LO PREVISTO EN LAS LEYES GENERALES RESPECTIVAS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 BIS, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 15 TER, NUMERALES 5 Y 6, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**VI. TORTURA Y DESAPARICIÓN FORZADA. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE LA CALIFICACIÓN DE GRAVEDAD Y LA PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA EN AQUELLOS DELITOS [INVALI-**

**DEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 BIS, INCISO B), NUMERALES 1, 2 Y 15 TER, NUMERALES 5 Y 6, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**VII. DELITOS CONTRA LA SALUD EN SU MODALIDAD DE NARCOME-NUDEO. LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR SOBRE AQUÉLLOS, EN TANTO QUE LAS AUTORIDADES LOCALES TIENEN FACULTADES PARA CONOCER Y RESOLVER SOBRE ESA CONDUCTA DELICTIVA, ASÍ COMO EJECUTAR LAS SANCIONES Y MEDIDAS DE SEGURIDAD RESPECTIVAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15 BIS, INCISO B), NUMERAL 4, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**VIII. DELITOS CONTRA LA SALUD EN SU MODALIDAD DE NARCOMENUDEO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE LA CALIFICACIÓN DE GRAVEDAD Y LA PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA RELACIONADAS CON AQUEL DELITO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15 BIS, INCISO B), NUMERAL 4, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES POR EXTENSIÓN NO OBSTANTE NO HABER SIDO IMPUGNADAS AL CONTENER NORMAS QUE REGULAN ASPECTOS DE LOS DELITOS DE TRATA DE PERSONAS Y CONTRA LA SALUD EN SU MODALIDAD DE NARCOMENUDEO RESERVADOS PARA LA FEDERACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 BIS, INCISO B), PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 TER, NUMERALES 9, INCISO A), Y 11, Y PÁRRAFO PENÚLTIMO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15 BIS, INCISO B), NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y 5, Y 15 TER, NUMERALES 4, 5 Y 6, ASÍ COMO EL PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 TER, NUMERALES 9, INCISO A), Y 11, Y PÁRRAFO PENÚLTIMO DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE**

**LOS ARTÍCULOS 15 BIS, INCISO B), NUMERALES 1, 2, 3, 4 Y 5, Y 15 TER, NUMERALES 4, 5 Y 6, ASÍ COMO EL PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 TER, NUMERALES 9, INCISO A), Y 11, Y PÁRRAFO PENÚLTIMO DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE CHIAPAS].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 109/2015. PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 31 DE MAYO DE 2018. 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 **treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por oficio presentado el veinte de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arely Gómez González, en su calidad de procuradora general de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

- a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Chiapas.
- b) Autoridad promulgadora: Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.

Las normas impugnadas son los artículos 15 Bis, inciso B), numerales 1, 2, 3, 4 y 5, así como 15 Ter, numerales 4, 5 y 6 del Código Penal para el Estado de Chiapas, publicados mediante el Decreto 313 en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de septiembre de dos mil quince.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La promovente planteó, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

a) Los artículos 15 Bis, inciso B), numerales 3 y 5, y 15 Ter, numeral 4, del Código Penal para el Estado de Chiapas, al clasificar como graves los delitos de trata de personas y secuestro y al establecer prisión preventiva oficiosa para este último, transgreden los artículos 73, fracción XXI, inciso a), y 133 de la Constitución General, toda vez que invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

En efecto, el Tribunal Pleno ha resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 36/2012, 26/2012 y 56/2012, que el marco constitucional mexicano no autoriza a las entidades federativas a legislar sobre secuestro y trata de personas, ni requiere una incorporación a los Códigos Penales locales, puesto que el Congreso de la Unión está facultado de forma exclusiva a emitir leyes generales en dichas materias.

En este sentido se resolvió también la acción de inconstitucionalidad 54/2012, en la que el Congreso de Colima legisló en materia de secuestro y trata de personas, cuyos tipos penales eran del mismo contenido que los impugnados a través de la presente acción. Asimismo, estas consideraciones fueron reiteradas en las acciones de inconstitucionalidad 21/2013 y 1/2014.

Cabe señalar que el cuarto párrafo del artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que las leyes generales en materia de secuestro y trata de personas establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva.

Por su parte, la ley general en materia de trata de personas establece en su artículo 7o., fracción II, los supuestos en los cuales los imputados por la comisión de alguno de los ilícitos contemplados en esa ley quedarán sujetos a prisión preventiva durante el proceso.

En consecuencia, al legislar sobre aspectos sustantivos de los delitos de trata de personas y secuestro, el Congreso Local invade la esfera de competencia del Congreso de la Unión.

**b)** El artículo 15 Bis, inciso B), numeral 4, del Código Penal para el Estado de Chiapas, al calificar como graves los delitos contra la salud previstos en los artículos 475 y 476 en la ley general de esa materia, transgrede los artículos 16, 73, fracciones XVI y XXI, inciso b), 124 y 133 de la Constitución General, toda vez que el Congreso Local legisló sobre un aspecto que corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión.

En efecto, la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución General autoriza al Congreso de la Unión para dictar leyes sobre salubridad general de la República. Por otro lado, la fracción XXI, inciso b), de esta disposición establece la facultad de este órgano para establecer los delitos y las faltas que se cometan en contra de la Federación, y agrega, en su penúltimo y último párrafos, que las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales; mientras que en las materias concurrentes serán las leyes federales las que establecerán

los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

Ahora, el Congreso de la Unión reformó la Ley General de Salud con el fin de determinar la concurrencia entre la Federación y las entidades federativas para perseguir, procesar y castigar el delito de narcomenudeo. Sin embargo, no se otorgó competencia a las Legislaturas Locales para legislar en esta materia, lo cual incluye la calificación de la gravedad del delito de narcomenudeo.

La procuradora general de la República refuerza lo anterior señalando que el artículo primero transitorio del decreto de reforma a la Ley General de Salud, Código Penal Federal y Código Federal de Procedimientos Penales, estableció que las Legislaturas Locales contaban con el plazo de un año para adecuar su legislación a lo dispuesto en el artículo 474 de la ley general de la materia. Asimismo, señala que, conforme al artículo 480 de esta ley, para la clasificación de los delitos como graves, deben observarse las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales.

De lo anterior se advierte que el legislador federal sólo previó que se adecuara la legislación estatal, en términos de los artículos 474 y 480 de la Ley General de Salud, pero no otorga competencia para establecer nuevos tipos penales o calificar su gravedad.

Por su parte, el inciso 2) de la fracción XV del artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales califica como graves los delitos previstos en los artículos 475 y 476 de la Ley General de Salud; mientras que el artículo 167, párrafo cuarto, fracción XI del Código Nacional de Procedimientos Penales establece que ameritan prisión preventiva oficiosa los delitos contra la salud previstos en el Código Penal Federal.

Lo anterior se relaciona con el artículo 150, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales, que califica como graves los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en esa ley o en la legislación aplicable.

Por todo lo anterior, al calificar de grave el delito de narcomenudeo en el artículo 15 Bis, inciso B), numeral 4, del Código Penal local, el Congreso de Chiapas vulneró el orden jurídico constitucional, toda vez que la facultad para legislar en esta materia es competencia del Congreso de la Unión.

**c)** Los artículos 15 Bis, inciso B), numeral 1, y 15 Ter, numeral 6, del Código Penal para el Estado de Chiapas, al calificar como grave el delito de

tortura y establecer que éste amerita prisión preventiva oficiosa, invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, vulnerando los artículos 16, párrafo primero, 73, fracción XXI, inciso a), y 133 de la Constitución General.

Esto es así, toda vez que mediante el decreto que adicionó el inciso a) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General, se estableció la atribución del Congreso de la Unión para emitir la ley general que establezca el tipo penal y la sanción del delito de tortura.

En efecto, de la exposición de motivos de dicha reforma, se advierte que el legislador perseguía anular la emisión y aplicación de las diversas normas regulando esta materia, por lo que se facultó al Congreso de la Unión para que, mediante la emisión de una ley general, unifique el tipo penal y la sanción correspondiente al delito de tortura, así como para cumplir con las obligaciones internacionales del Estado Mexicano.

Ahora, si bien conforme a los artículos transitorios de la reforma constitucional en comento, la legislación en materia de tortura local y de la Federación continuará en vigor hasta la emisión de la ley general, las entidades federativas no pueden continuar legislando en la materia, toda vez que desde su entrada en vigor éstas quedaron constitucionalmente impedidas para regularla; aun cuando anteriormente contaban con dicha atribución.

Así, la emisión de las normas impugnadas contravienen la intención del Constituyente de homogeneizar el tipo penal y sanción que corresponda a este delito, por lo que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas excedieron su actuar al legislar en esta materia, violando los artículos 16, párrafo primero, 73, fracción XXI, inciso a), y 133 de la Constitución General.

**d)** Los artículos 15 Bis, inciso B), numeral 2, y 15 Ter, numeral 5, del Código Penal para el Estado de Chiapas, al calificar como grave el delito de desaparición forzada y establecer que amerita prisión preventiva, invaden la atribución del Congreso de la Unión para legislar en la materia, transgrediendo los artículos 16, párrafo primero, 73, fracción XXI, inciso a), y 133 de la Constitución General.

Esto es así, ya que el decreto que adicionó el inciso a) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución General estableció la atribución del Congreso de la Unión para emitir la ley general que establezca el tipo penal y la sanción del delito de desaparición forzada.

En efecto, en la exposición de motivos de la citada reforma, se advierte que la intención del Constituyente fue adoptar un marco jurídico integral en la materia, con el objeto de garantizar el acceso a la justicia efectiva de todas las personas involucradas en este delito.

De lo anterior se advierte la necesidad de que sea el Congreso de la Unión quien, a través de una ley general, homologue los aspectos correspondientes a dicho ilícito, el cual se ha convertido en un grave problema para la sociedad mexicana.

Ahora, si bien los artículos transitorios de dicha reforma establecen que la legislación en materia de desaparición forzada continuará en vigor hasta en tanto se emita la ley general, lo cierto es que desde la fecha en que ésta entró en vigor, el Estado de Chiapas quedó impedido para legislar sobre este delito, puesto que dicha facultad es exclusiva del Congreso de la Unión.

Cabe señalar que respecto a los conceptos de invalidez formulados en torno a la incompetencia para legislar en relación con los delitos de tortura y desaparición forzada de personas, resulta aplicable el criterio de la acción de inconstitucionalidad 12/2014, en el sentido de que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del nuevo sistema de justicia penal, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de justicia, en tanto la implementación de las figuras quedan a discreción de la autoridad local.

Por lo anterior, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas excedieron su actuar al legislar sobre desaparición forzada, violando los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 73, fracción XXI, inciso a), 124 y 133 de la Constitución General.

Por último, la procuradora general de la República estima que el acto legislativo no se encuentra debidamente fundado, pues las normas en materia de secuestro, trata de personas, delitos contra la salud, tortura, y desaparición forzada, se emitieron fuera de la esfera de atribuciones del Poder Legislativo Local, vulnerando el artículo 16, párrafo primero, así como el artículo 133 de la Constitución General.

**TERCERO.—Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los artículos de la Constitución General que se estiman vulnerados son los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 73, fracción XXI, incisos a) y b), 124 y 133.

CUARTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintidós de octubre 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 presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 109/2015.

Asimismo, mediante certificación de la misma fecha, se ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien por razón de turno fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

Por acuerdo de cinco de noviembre de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas y al Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—**Informe de la autoridad emisora del decreto impugnado.** El Congreso del Estado de Chiapas al rendir su informe, en síntesis, señaló:

**a)** En términos de la fracción I del artículo 30 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, es facultad del Congreso Local legislar en las materias que no estén reservadas al Congreso de la Unión, así como aquellas en las cuales no existan facultades concurrentes.

Por tanto, en ejercicio de esta facultad, se presentó la iniciativa de Decreto por el que se adicionaron los artículos 15 Bis y 15 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, misma que fue leída en sesión, turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para dictamen, y aprobada por unanimidad de votos en sesión de veintiuno de septiembre de dos mil quince.

En vista de lo anterior, se emitió el Decreto 313, el cual es constitucional, ya que fue emitido por la autoridad competente para ello y dictado con apego a lo dispuesto en la Constitución Local.

**b)** Además, las normas impugnadas son una adición a la legislación penal que es necesaria para lograr una mejor impartición de justicia y mayor seguridad jurídica de los ciudadanos sujetos al procedimiento penal.

Por ende, es viable hacer un catálogo de delitos que sean calificados como graves y aquellos que se considera que ameritan prisión preventiva oficiosa.

En efecto, las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la contradicción entre una norma de carácter general a la Norma Suprema, lo que en el caso concreto no acontece, puesto que las normas que se impugnan tienen por objeto el beneficio de las personas sujetas a un procedimiento penal.

c) Contrario a lo que la promovente plantea, el Congreso Local cumplió con los requisitos de fundamentación y motivación en la expedición del Decreto 313, pues, de acuerdo con el criterio del Tribunal Pleno, éstos se satisfacen cuando el legislador actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere, y las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas.

Así, el Congreso Local manifiesta que si bien la atribución constitucional de legislar debe ceñirse a un proceso legislativo, ello no lleva al extremo de justificar a plenitud el acto legislativo cuando éste es en beneficio de la sociedad y pretende contribuir al Estado de derecho.

De este modo, el requisito de motivación previsto en el artículo 16 de la Constitución General, queda satisfecho cuando un acto legislativo tiene como fin otorgar a la sociedad los estándares mínimos de convivencia que exige la realidad social en un marco de protección al Estado de derecho, a los servicios públicos básicos, y al interés general. Por tanto, esta motivación no exige ser razonada ni requiere justificación específica en el proceso legislativo, pues se refiere a relaciones sociales que demandan ser jurídicamente reguladas.

Respecto al argumento de la promovente en relación a que el decreto impugnado vulnera los artículos 14 y 16 de la Constitución General, el Congreso Local reitera que el acto combatido se encuentra fundado y motivado, y señala que, conforme a la tesis de jurisprudencia P./J. 94/2001 del Tribunal Pleno, los vicios que no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento en cuestión, son irrelevantes si el órgano legislativo aprueba la ley.

En efecto, la regulación del procedimiento legislativo rara vez es única e invariable, puesto que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes que se presentan en los trabajos parlamentarios, como ha reconocido el Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 46/2006.

Si bien la promovente argumenta que el acto emitido adolece de fundamentación y motivación, lo cierto es que la facultad para emitir las leyes que no se encuentren reservadas al Congreso de la Unión –como es el caso del Decreto 313–, se encuentra prevista en la Constitución Local, por lo cual, es infundado el concepto de invalidez que aduce la violación a los artículos 14 y 16 de la Constitución General.

En atención a lo expuesto, el Poder Legislativo estima que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los artículos 20, fracción II, y 59 del mismo ordenamiento, ya que con la expedición del Decreto 313, se busca establecer la seguridad jurídica de las personas, éste fue emitido por la autoridad competente y, por tanto, no se transgreden las disposiciones de la Constitución General.

**SEXTO.—Informe de la autoridad promulgadora del decreto impugnado.** El Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas al rendir su informe, en síntesis, señaló:

**a)** Es cierta la participación del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas en el proceso legislativo al promulgar las normas cuya invalidez se reclama. Sin embargo, dicha promulgación constituye una obligación señalada en la fracción I del artículo 44 de la Constitución Política del Estado.

Por tanto, el cumplimiento de un mandato establecido en la Constitución Local no constituye contradicción alguna a las disposiciones de la Constitución General, pues se efectuó con apego a legalidad y constitucionalidad del marco jurídico local.

**b)** Los conceptos de invalidez planteados por la promovente son infundados, en virtud de que los artículos impugnados no contravienen disposición constitucional alguna. En efecto, en términos del artículo 30 de la Constitución Local, es facultad exclusiva del Congreso del Estado establecer los delitos y penas a través de una ley en sentido formal y material, por lo que es en acatamiento a este precepto que el Poder Legislativo Local emitió las disposiciones combatidas.

Al establecerse el Estado liberal de derecho se procuró proporcionar a los ciudadanos seguridad jurídica y también una garantía de libertad, condicionando el catálogo de delitos y penas a la decisión de una instancia democráticamente constituida, como lo es el Poder Legislativo.

En ese sentido, el principio de legalidad dispuesto en el artículo 14 constitucional establece que no existe pena ni delito si no existe previamente ley que lo establezca, es decir, para que una conducta determinada pueda ser considerada como delito es indispensable una ley que lo prevea como tal.

En consecuencia, toda vez que las normas impugnadas son el resultado de un procedimiento legislativo ajustado a derecho y son acordes a los principios de la exacta aplicación de la ley penal y de la prohibición de imponer penas que no estén previstas por la ley, lo procedente es que este Alto Tribunal desestime los conceptos de invalidez propuestos por la promovente.

**SÉPTIMO.—Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

**PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>1</sup> el artículo 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo Gene-

<sup>1</sup> Cabe señalar que el 10 de febrero de 2014 se reformó esta disposición, estableciendo ahora que tiene legitimación "el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas". No obstante, el artículo décimo transitorio de dicha reforma señala lo siguiente:

**"Décimo sexto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; **105, fracciones II, incisos c) e i) y III;** 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**

"El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este decreto fiscal general de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

Así, toda vez que no ha sido emitida la ley relativa a la Fiscalía General de la República ni se ha hecho la declaratoria correspondiente, es evidente que sigue en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105.

ral 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General de la República.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugne.

En el caso, los artículos 15 Bis, inciso B), numerales 1, 2, 3, 4 y 5, y 15 Ter, numerales 4, 5 y 6, del Código Penal para el Estado de Chiapas, fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de septiembre de dos mil quince,<sup>3</sup> por lo que el plazo respectivo transcurrió del martes veintidós de septiembre al miércoles veintiuno de octubre de dos mil quince.

En consecuencia, toda vez que el escrito inicial se presentó el martes veinte de octubre de dos mil quince en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal,<sup>4</sup> la presente acción de inconstitucionalidad resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** Suscribe la demanda Arely Gómez González, en su carácter de procuradora general de la República, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento.<sup>5</sup>

Ahora, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución General,<sup>6</sup> el procurador general de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal.

Esta disposición fue reformada el diez de febrero de dos mil catorce, estableciendo ahora que tiene legitimación "el Ejecutivo Federal, por conducto del consejo jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de

<sup>2</sup> "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."

<sup>3</sup> Fojas 44 a 48 del expediente.

<sup>4</sup> Esto se advierte en el sello de recepción que obra al reverso de la foja 41 del expediente.

<sup>5</sup> Foja 42 y 43 del expediente.

<sup>6</sup> "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.

carácter federal y de las entidades federativas". Por otro lado, se adicionó el inciso i), con el propósito de señalar que también tiene legitimación "el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones".

No obstante lo anterior, el artículo décimo sexto transitorio de la mencionada reforma constitucional<sup>7</sup> establece, específicamente, que las adiciones y reformas al artículo 105 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 reformas, siempre que el propio Congreso haga la declaratoria de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

En este sentido, toda vez que no ha sido emitida la ley relativa a la Fiscalía General de la República ni se ha hecho la declaratoria correspondiente, es evidente que sigue en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105.

Por tanto, si en el caso la procuradora general de la República plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos del Código Penal para el Estado de Chiapas, es claro que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

**CUARTO.—Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Chiapas aduce que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, en relación

"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."

<sup>7</sup> **"Décimo sexto.** Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; **105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111** por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, **entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.**

"El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este decreto fiscal general de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."

con la fracción II del artículo 20, y 59 del mismo ordenamiento, toda vez que con la expedición del decreto que contiene los preceptos impugnados se buscaba establecer seguridad jurídica para las personas y fue emitida por la autoridad competente para ello, por lo que no se transgrede la Constitución General.

Debe desestimarse dicha causa de improcedencia, ya que la materia de fondo del presente asunto consiste, precisamente, en determinar si las normas impugnadas fueron emitidas por autoridad competente y si transgreden la Constitución.<sup>8</sup>

En vista de que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas no plantearon otras causas de improcedencia y este tribunal no advierte la actualización de alguna de ellas, a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez que plantea la procuradora general de la República.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Los artículos del Código Penal para el Estado de Chiapas cuya inconstitucionalidad se aduce en la presente acción señalan:

**"Artículo 15 Bis.** Se calificarán como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en:

"...

"B) El Código Penal para el Estado de Chiapas y otras disposiciones legales:

**"1. Tortura, previsto y sancionado en el artículo 426 del Código Penal y en los artículos 4o. y 5o. de la Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura.**

**"2. Desaparición forzada de personas, previsto y sancionado en la Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas en el estado de Chiapas.**

<sup>8</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004, página 865.

**"3. Trata de personas, previsto y sancionado por la Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el estado de Chiapas.**

**"4. Delitos contra la salud, previstos y sancionados en los artículos 475 y 476, en relación a la tabla contemplada en el artículo 479 de la Ley General de Salud.**

**"5. Secuestro, previsto y sancionado en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.**

"En su caso, la comisión de los delitos mencionados en grado de tentativa, así como los establecidos en las leyes especiales y los considerados como graves por las leyes generales que sean competencia del Estado."

**"Artículo 15 Ter.** Se clasifican como delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa los previstos en los siguientes artículos:

"1. Homicidio doloso, previsto en los artículos 160, 163, 164 y 171 del Código Penal del Estado.

"2. Femicidio, previsto en el artículo 164 Bis del Código Penal del Estado.

"3. Violación y pederastia, previstos en los artículos 233, 234, 235 y 236 del Código Penal para el Estado de Chiapas.

**"4. Secuestro, previsto y sancionado en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.**

**"5. Desaparición forzada de personas, previsto y sancionado por la Ley para la Prevención y Sanción de la Desaparición Forzada de Personas en el Estado de Chiapas.**

**"6. Tortura, previsto y sancionado en el artículo 426 del Código Penal y en los artículos 4 y 5 de la Ley Estatal para Prevenir y Sancionar la Tortura.**

"7. Asociación delictuosa, previsto y sancionado en el artículo 370 del Código Penal del Estado.

"8. Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.

"Con independencia de la violencia con que se pudieran ejecutar los delitos reseñados en los incisos 1) al 7) del presente decreto, se considerarán como delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, los siguientes: a) Robo con violencia, previsto en el artículo 270, con relación al 274, 275, fracción IV, 276, fracciones VII, IX, X, XV, XVI y XVII del Código Penal del Estado y b) Ataques a las vías de comunicación, previsto en los artículos 379 al 382, con relación al 383 del Código Penal del Estado.

"9. Delitos graves que determine la Ley en Contra del Libre Desarrollo de la Personalidad.

"Se consideran como delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, los siguientes: a) Trata de personas, previsto y sancionado por la Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Chiapas; b) Pornografía infantil, previsto y sancionado en los artículos 333, 334 y 337 del Código Penal del Estado; c) Lenocinio, previsto en los artículos 339, 340, 341, 342 y 343 del Código Penal del Estado y d) Corrupción de menores e incapaces, previsto y sancionado en el artículo 327 del Código Penal del Estado; siempre y cuando sean cometidos en agravio de menores de 18 años o personas que no tengan la capacidad de entender el significado del hecho.

"10. Delitos graves que determine la Ley en Contra de la Seguridad del Estado.

"Se consideran como delitos contra la seguridad del Estado, los siguientes: a) Delitos contra el orden constitucional y la seguridad del Estado, previsto en los artículos 344, 346, 347, 348 y 349 del Código Penal del Estado; b) Sediación, previsto y sancionado en el artículo 352 del Código Penal del Estado; c) Motín, previsto y sancionado en el artículo 353 del Código Penal del Estado; d) Conspiración, previsto y sancionado en el artículo 354 del Código Penal del Estado y e) Atentados contra la paz y la integridad corporal y patrimonial de la colectividad del Estado, previsto y sancionado en el artículo 369, párrafo primero del Código Penal del Estado.

"11. Delitos graves que determine la Ley en Contra de la Salud.

"Se consideran como delitos contra la salud, los siguientes: Contra la salud, previstos y sancionados en los artículos 475 y 476, en relación a la tabla contemplada en el artículo 479 de la Ley General de Salud.

"Además, en su caso, la comisión de los delitos mencionados en grado de tentativa."

En contra de los citados preceptos, la procuradora general de la República formula cuatro conceptos de invalidez en los que plantea, en síntesis, que

el Congreso del Estado de Chiapas legisló respecto de materias que corresponden exclusivamente al Congreso de la Unión, toda vez que:

a) El artículo 15 Bis, inciso B), numerales 1, 2, 3, 4 y 5, del Código Penal local **califica como delitos graves**, entre otros, los de tortura, desaparición forzada de personas, trata de personas, delitos contra la salud y secuestro.

b) El artículo 15 Ter, numerales 4, 5 y 6, de dicho código **clasifica como delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa**, entre otros, los de secuestro, desaparición forzada de personas y tortura.

El argumento de inconstitucionalidad se centra entonces en la falta de competencia del Congreso Local para legislar en materias que, a juicio de la accionante, están expresamente conferidas a la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXI, de la Norma Fundamental, a saber: tortura, desaparición forzada de personas, trata de personas, secuestro y delitos contra la salud.

Por las particularidades del régimen competencial en algunas de esas materias, este Pleno abordará la cuestión en tres apartados: (i) competencia para legislar en las materias de secuestro y trata de personas; (ii) competencia para legislar en las materias de tortura y desaparición forzada de personas; y, (iii) competencia para legislar respecto de delitos contra la salud.

### **I. Competencia para legislar en las materias de secuestro y trata de personas.**

El precepto constitucional que se estima vulnerado señala lo siguiente:<sup>9</sup>

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

"...

**"XXI.** Para expedir:

<sup>9</sup> Esta disposición fue modificada por última ocasión mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, por lo que es a la luz de este texto que deben estudiarse los conceptos de invalidez, de acuerdo con el criterio de jurisprudencia, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, tesis de jurisprudencia P./J. 12/2002, página 418)

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

"a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

(Reformado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

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

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."

Dicho artículo precisa los supuestos en los que el Congreso de la Unión tiene competencia para legislar sobre materia penal, y en el inciso a) establece un régimen de concurrencia en las materias concretas que allí se señalan.

En múltiples precedentes<sup>10</sup> este Pleno ha analizado las notas distintivas de dicho régimen para el caso de los delitos de secuestro y trata de per-

---

<sup>10</sup> En torno al delito de secuestro, esta Suprema Corte ha resuelto las acciones de inconstitucionalidad 25/2011, 36/2012 y 56/2012, falladas el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada

sonas, y ha precisado que en esas materias corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión establecer los tipos y penas aplicables, así como distribuir las facultades que a cada uno de los órdenes de Gobierno deban corresponder para efectos de su investigación, persecución y sanción.

De esta manera, al momento de analizar la constitucionalidad de las legislaciones locales en las que se regulan los delitos de secuestro y trata de personas, el Pleno se ha enfrentado a dos tipos de normas: por un lado, las que pretenden tipificar o establecer las sanciones correspondientes —generalmente, mediante la reiteración de los tipos y sanciones contenidos en las leyes generales—; y, por otro lado, las que regulan otros aspectos vinculados con esos delitos, distintos a la tipificación y sanción.

En el primer caso, el parámetro de validez es el propio contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso a), que confiere al legislador federal la competencia exclusiva para establecer los tipos y sanciones; mientras que en el segundo caso, dicho parámetro se integra también con lo dispuesto en las leyes generales correspondientes, las cuales distribuyen competencias entre los distintos órdenes de Gobierno, por lo que en tales casos se ha entrado al análisis del contenido de dichos ordenamientos.<sup>11</sup>

Establecido lo anterior, procede ahora determinar, si el Congreso del Estado de Chiapas tiene competencia, por un lado, para **clasificar como**

---

el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince; 48/2015, fallada el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis; y recientemente, 2/2016, fallada el ocho de agosto de dos mil dieciséis.

En relación con el delito de trata de personas, el Tribunal Pleno se ha pronunciado en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, fallada el veintiuno de mayo de dos mil trece; 54/2012, fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece; 12/2014, fallada el siete de julio de dos mil quince; 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince; y recientemente, 6/2015 y 48/2015, falladas el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis.

<sup>11</sup> En la materia de trata de personas, el Tribunal Pleno ha realizado la respectiva declaratoria de invalidez, con fundamento en el parámetro que deriva del inciso a), fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución General, relativo a la prohibición de establecer los tipos y sanciones en la materia, en las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, 54/2012 y 12/2013. En cambio, en la acción de inconstitucionalidad 6/2015, invalidó los preceptos impugnados con base en el parámetro previsto en la ley general de la materia.

En materia de secuestro, el Tribunal Pleno ha realizado el estudio de constitucionalidad con fundamento en el parámetro que deriva del inciso a), fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución General, relativo a la prohibición de establecer los tipos y sanciones en la materia, en las acciones de inconstitucionalidad 54/2012, 56/2012 y 36/2012. En cambio, en las acciones 48/2015 y 2/2016, se remite al contenido de la ley general de la materia como fundamento de la declaratoria de invalidez. En las acciones de inconstitucionalidad 25/2011 y 1/2014, el Tribunal Pleno aplicó ambos parámetros al invalidar los preceptos impugnados.

**graves** los delitos de trata de personas (previsto y sancionado por la Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el Estado de Chiapas) y secuestro (previsto y sancionado en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro); y, por otro lado, para **establecer que dichos delitos ameritan prisión preventiva oficiosa**.

Pues bien, a juicio de este Pleno, la clasificación de gravedad y la consecuente determinación de procedencia de la prisión preventiva oficiosa son cuestiones íntimamente vinculadas al tipo penal y su sanción, que no pueden ser disponibles para el legislador local, sino que entran en el ámbito de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en torno a los delitos de trata de personas y secuestro. Si bien la calificación de gravedad no forma parte de la descripción típica ni del establecimiento de la pena, se trata de una cuestión que modaliza al delito mismo, en tanto de ello derivan consecuencias determinantes para su investigación, persecución y sanción, por lo que la facultad para establecer esta calificación corresponde al orden de Gobierno competente para establecer el tipo y su sanción.

Cobra aplicación al caso lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 54/2012,<sup>12</sup> en la que se declaró la invalidez del artículo 10 del Código Penal para el Estado de Colima, precisamente, bajo el argumento de que *"en la citada norma penal, el legislador local calificó como delitos graves la trata de personas, el secuestro, secuestro exprés y la tentativa de secuestro, y ello constituye una invasión a la esfera de facultades del Congreso de la Unión, pues conforme se ha señalado, el legislador local es incompetente para legislar en dichas materias, al haber quedado éstas reservadas exclusivamente para el Congreso de la Unión mediante las reformas realizadas a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, ..."*

En este sentido, cabe traer a colación lo dispuesto en los artículos 150 y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que señalan:

**"Artículo 150.** Supuesto de caso urgente

<sup>12</sup> Fallada el treinta y uno de octubre de dos mil trece, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. De igual forma, en la acción de inconstitucionalidad 1/2014, fallada el tres de agosto de dos mil quince, se invalidó un precepto que calificaba como grave el delito de trata de personas, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

"Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurran los siguientes supuestos:

"I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión. **Se califican como graves, para los efectos de la detención por caso urgente, los delitos señalados como de prisión preventiva oficiosa en este código o en la legislación aplicable** así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión; ..."

**"Artículo 167.** Causas de procedencia

"...

"El Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, **secuestro, trata de personas**, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud. ..."

Los referidos preceptos definen como delitos graves a aquellos respecto de los cuales proceda la prisión preventiva oficiosa, y establecen que esta medida procede, precisamente, para el caso de los delitos de secuestro y trata de personas, lo cual también está previsto en los artículos 2o. de la ley general en materia de secuestro<sup>13</sup> y 7, fracción II, de la ley general en materia de trata.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> **"Artículo 2.** Esta ley establece los tipos penales y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución y sanción de los delitos previstos en la presente ley se aplicará, en lo conducente, el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y la Ley General de Víctimas.

**"Los imputados por la comisión de alguno de los delitos señalados en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de esta ley, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva oficiosa."**

<sup>14</sup> **"Artículo 7o.** Para dar cumplimiento a esta ley, **en materia de investigación, procesamiento y sanción**, se deberá observar y atender lo siguiente:

"...

"II. Los imputados por la comisión de las conductas delictivas previstas en esta ley estarán sujetos a prisión preventiva durante el proceso, excepto las previstas en los artículos 32, 33 y 34 de esta ley."

En estas condiciones, este Tribunal Pleno estima que es **fundado** el concepto de invalidez planteado por la procuradora en relación con las materias de trata de personas y secuestro, por lo que debe **declararse la invalidez** del artículo 15 Bis, inciso B), numerales 3 y 5, así como 15 Ter, numeral 4, del Código Penal para el Estado de Chiapas.

## **II. Competencia del Estado de Chiapas para legislar en materia de tortura y desaparición forzada.**

Además de los delitos de secuestro y trata de personas, el artículo 73, fracción XXI, constitucional, también prevé el régimen de concurrencia para los delitos de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, los cuales fueron adicionados mediante reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince.

Si bien hasta ahora el Pleno no se ha pronunciado sobre la competencia de las entidades federativas para legislar en estas materias, al respecto rige exactamente el mismo régimen competencial descrito en el apartado anterior, en el que la tipificación y sanción corresponden al Congreso de la Unión; mientras que las otras facultades en la materia deberán distribuirse mediante la legislación general que éste expida.

En efecto, del procedimiento de reforma constitucional que modificó la disposición señalada destacan los siguientes extractos:

### **Dictamen de la Cámara de Senadores**

"**Tercera.** Establecidos en estas consideraciones los fundamentos legales que facultan a los legisladores para la presentación de iniciativas y, particularmente, con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que las Comisiones Unidas coinciden con el espíritu de las propuestas en términos de que su inspiración atiende a la necesidad de que los delitos de tortura y de desaparición forzada de personas se encuentren contemplados en nuestro Máximo Ordenamiento, para dar facultades al Congreso de la Unión a fin de que pueda expedir las leyes generales de la materia.

**"La asignación de dicha facultad legislativa permitiría homologar los tipos penales y las sanciones –como mínimo–, sin demérito de otras previsiones propias en materia, por ejemplo, de medidas cautelares o de atención a las víctimas y los ofendidos de esos ilícitos penales, así como precisar el orden jurídico aplicable por los diferentes ámbitos de competencia en cada uno de los órdenes de Gobierno.**

"Lo anterior tiene como fin último prevenir, combatir y erradicar ese tipo de ilícitos, pues menoscaban derechos fundamentales de las personas relacionados con el más amplio disfrute de las libertades personales."

### Dictamen de la Cámara de Diputados

"Esta comisión dictaminadora concuerda con los argumentos vertidos dentro del análisis de la minuta de la Colegisladora, por lo que se considera necesario robustecer ese criterio, a fin de puntualizar lo trascendente de esta reforma constitucional.

"... atendiendo a la relevancia de las materias que se dictaminan, esta comisión estima relevante atender la propuesta contenida en minuta materia de estudio, a fin de otorgar al Congreso de la Unión, como hoy ocurre a los delitos de secuestro, de trata de personas y electorales, la facultad para expedir leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones, para los delitos de tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes y de desaparición forzada de personas."

Como puede advertirse, el Poder Revisor identificó la falta de uniformidad en la legislación en materia de tortura y desaparición forzada como uno de los principales problemas para el combate de estos delitos y, en razón de ello, estimó necesario facultar al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que homologuen –como mínimo– las normas en relación a los tipos y sanciones en la materia, sin perjuicio de otras previsiones que resulten pertinentes.

Cabe señalar que el régimen transitorio de la reforma constitucional señala lo siguiente:

**"Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

**"Segundo.** El Congreso de la Unión deberá expedir la legislación en las materias que se adicionan por virtud del presente decreto al artículo 73, fracción XXI, inciso a), dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor del mismo.

"La legislación a que se refiere el presente transitorio deberá regular el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas."

**"Tercero.** La legislación en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las entidades federativas y de la Federación, continuará en vigor hasta en tanto entren en vigor las

leyes generales que expida el Congreso de la Unión referidas en el transitorio anterior. Los procesos penales iniciados con fundamento en dicha legislación, así como las sentencias emitidas con base en la misma, no serán afectados por la entrada en vigor de dichas leyes generales. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de estas últimas."

De conformidad con las referidas normas de tránsito, la competencia exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, entró en vigor al día siguiente de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el once de julio de dos mil quince, de modo que a partir de esa fecha los Estados carecen de competencia para legislar respecto de los tipos y sanciones de los delitos de tortura y desaparición forzada de personas; mientras que sus otras atribuciones en la materia deben ser determinadas por la legislación general correspondiente.

De lo anterior se desprende que, al igual que en los casos de secuestro y trata de personas, las entidades federativas **no tienen competencia para legislar en torno al tipo y sanciones correspondientes a los delitos de tortura y desaparición forzada de personas** y que para legislar en otras cuestiones respecto de dichos delitos habrá que estar a lo que dispongan las leyes generales correspondientes.

Ahora bien, el veintiséis de junio de dos mil diecisiete, se publicó la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos Inhumanos o Degradantes; mientras que el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Estos ordenamientos entraron en vigor, respectivamente, el veintisiete de junio de dos mil diecisiete y el dieciséis de enero de dos mil dieciocho, en términos de sus regímenes transitorios.<sup>15</sup> Así, para le-

---

<sup>15</sup> En efecto, la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes señala lo siguiente en su régimen transitorio:

**"Transitorios**

**"Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Por su parte, el artículo primero transitorio de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas señala lo siguiente: ..."

**"Transitorios**

**"Primero.** El presente decreto entrará en vigor a los sesenta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"A partir de la entrada en vigor del presente decreto y hasta la emisión de los instrumentos a que se refiere el artículo décimo cuarto transitorio, la Procuraduría y las Procuradurías locales y demás

gislar respecto de aspectos distintos al tipo y sanciones correspondientes a los delitos de tortura y desaparición forzada, las entidades federativas deberán atenerse a la distribución de competencias establecida en dichos ordenamientos.

Por las razones anteriores, este Tribunal Pleno estima que el Congreso del Estado de Chiapas no tiene competencia para legislar en torno a los delitos de desaparición forzada de personas y tortura, lo que –como se dijo en el apartado anterior– incluye lo relativo a la calificación de gravedad y la procedencia de la prisión preventiva.

Así, resulta **fundado** el concepto de invalidez en estudio, por lo que debe **declararse la invalidez** de los artículos 15 Bis, inciso B), numerales 1 y 2, y 15 Ter, numerales 5 y 6, del Código Penal para el Estado de Chiapas

### **III. Competencia del Estado de Chiapas para legislar en materia de narcomenudeo.**

Resta ahora determinar, si el Congreso del Estado de Chiapas tiene competencia para calificar como graves los delitos contra la salud, previstos en los artículos 475<sup>16</sup> y 476<sup>17</sup> de la ley general de esa materia, es decir, los delitos en materia de narcomenudeo previstos en los referidos preceptos.

---

autoridades deberán cumplir con las obligaciones de búsqueda conforme a los ordenamientos que se hayan expedido con anterioridad, siempre que no se opongan a esta ley.

"La Procuraduría y las Procuradurías locales, además de los protocolos previstos en esta ley, continuarán aplicando los protocolos existentes de búsqueda de personas en situación de vulnerabilidad."

<sup>16</sup> **Artículo 475.** Se impondrá prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a cuatrocientos días multa, a quien sin autorización comercie o suministre, aun gratuitamente, narcóticos previstos en la tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil el monto de las previstas en dicha tabla.

"Cuando la víctima fuere persona menor de edad o que no tenga capacidad para comprender la relevancia de la conducta o para resistir al agente; o que aquélla fuese utilizada para la comisión de los mismos se aplicará una pena de siete a quince años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa.

"Las penas que en su caso resulten aplicables por este delito serán aumentadas en una mitad, cuando:

"I. Se cometan por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar, juzgar o ejecutar las sanciones por la comisión de conductas prohibidas en el presente capítulo. Además, en este caso, se impondrá a dichos servidores públicos destitución e inhabilitación hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta;

"II. Se cometan en centros educativos, asistenciales, policiales o de reclusión, o dentro del espacio comprendido en un radio que diste a menos de trescientos metros de los límites de la colindancia del mismo con quienes a ellos acudan, o

Este Tribunal Pleno, al fallar la acción de inconstitucionalidad 20/2010,<sup>18</sup> se pronunció respecto a la competencia de las entidades federativas para legislar en relación con el delito de narcomenudeo, y sostuvo, en lo que interesa:

- Que la facultad para legislar en materia penal se ejerce tanto por la Federación como por las entidades federativas, correspondiendo al Congreso de la Unión el establecimiento de delitos *contra la Federación*, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), constitucional,<sup>19</sup> lo que implica que los Estados pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales siempre que no se trate de conductas que atenten contra la Federación. Por tanto, **debe atenderse al bien jurídico tutelado del delito en cuestión, a fin de determinar si su protección compete a la Federación.**

- Que **el bien jurídico tutelado por los delitos de narcomenudeo es la salud**, por lo que la cuestión se inserta en la materia de salubridad general, que es concurrente, en términos de los artículos 4o. y 73, fracción XVI, constitucionales, de modo que **para determinar si la facultad para legislar en ese ámbito corresponde a la Federación o a las entidades federativas, debe acudirse a lo dispuesto en la Ley General de Salud.**

"III. La conducta sea realizada por profesionistas, técnicos, auxiliares o personal relacionado con las disciplinas de la salud en cualesquiera de sus ramas y se valgan de esta situación para cometerlos. En este caso se impondrá, además, suspensión e inhabilitación de derechos o funciones para el ejercicio profesional u oficio hasta por cinco años. En caso de reincidencia podrá imponerse, además, suspensión definitiva para el ejercicio profesional, a juicio de la autoridad judicial."

<sup>17</sup> "Artículo 476. Se impondrá de tres a seis años de prisión y de ochenta a trescientos días multa, al que posea algún narcótico de los señalados en la tabla, en cantidad inferior a la que resulte de multiplicar por mil las cantidades previstas en dicha tabla, sin la autorización correspondiente a que se refiere esta ley, siempre y cuando esa posesión sea con la finalidad de comerciarlos o suministrarlos, aun gratuitamente."

<sup>18</sup> Acción de inconstitucionalidad 20/2010, fallada el veintiocho de junio de dos mil once, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortíz Mayagoitia y Silva Meza.

<sup>19</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"...

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"...

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta. **En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.**"

- Que en cuanto a la concurrencia para la persecución de los delitos contra la salud, el artículo 13, apartado C, de la ley general en cuestión remite al artículo 474, el cual faculta a las autoridades locales para **conocer y resolver** del delito de narcomenudeo previsto y tipificado en el capítulo VII del título décimo octavo, así como **ejecutar** las sanciones y medidas de seguridad respectivas.

- **Que tales competencias no conllevan facultades para legislar en relación con el delito de narcomenudeo a nivel local.** La potestad de tipificar dicho ilícito corresponde exclusivamente a la Federación, en ejercicio de sus facultades en materia de salubridad general en la vertiente de prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos, y programa contra la farmacodependencia, en términos del artículo 13, apartado A, fracción II, de la Ley General de Salud. En consecuencia, corresponde a las entidades federativas **únicamente el conocimiento y resolución de ese delito, así como la ejecución de las sanciones y medidas de seguridad**, en términos de los artículos 13, apartado C, y 474 del mismo ordenamiento.

- Este esquema encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, último párrafo, de la Constitución General,<sup>20</sup> que establece que en el caso de las materias concurrentes previstas en la Norma Fundamental –como es la salubridad general–, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán **conocer y resolver** sobre delitos federales. El citado precepto constitucional no autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos contra la salud, sino que se trata de una habilitación para que las leyes generales establezcan los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos en ellas tipificados, **lo que implica que corresponde a las leyes generales esta-**

<sup>20</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXI. Para expedir:

" ...

"b) La legislación que establezca los **delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse**; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

"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.

"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.**"

### **blecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente.**

De lo anterior se advierte que el sistema de jurisdicción concurrente en relación con los delitos contra la salud que ha sido adoptado por la Ley General de Salud, no autoriza a las autoridades locales a legislar respecto de los delitos contra la salud previstos en los artículos 475 y 476 de la ley general respectiva, ya que dicho sistema **está construido en torno a la mera aplicación por parte de los Estados de las leyes penales determinadas por el legislador federal.**

En estas condiciones, el Congreso del Estado de Chiapas no tiene competencia para calificar como graves ni, en consecuencia, prever la procedencia de la prisión preventiva oficiosa respecto de los delitos contra la salud previstos en la ley general relativa, siendo pertinente precisar que los artículos 150 y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevén que tales cuestiones son materia precisamente de lo dispuesto en la Ley General de Salud.

En vista de lo anterior, este Tribunal Pleno estima que es **fundado** el concepto de invalidez que plantea la procuradora y, por ende, procede **declarar la invalidez** del artículo 15 Bis, inciso B), numeral 4, del Código Penal para el Estado de Chiapas.

**SEXTO.—Extensión de invalidez.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>21</sup> la invalidez decretada respecto de los preceptos impugnados deben hacerse extensiva a:

**a)** El último párrafo del inciso B) del artículo 15 Bis del Código Penal para el Estado de Chiapas que dice:

**"Artículo 15 Bis.** Se calificarán como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en:

" ...

<sup>21</sup> **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.**"

"B) El Código Penal para el Estado de Chiapas y otras disposiciones legales:

"...

**"En su caso, la comisión de los delitos mencionados en grado de tentativa, así como los establecidos en las leyes especiales y los considerados como graves por las leyes generales que sean competencia del Estado."**

Esto es así, pues al haberse invalidado todos los numerales que conforman el inciso B), se ha desarticulado el sistema al cual pertenece dicho párrafo.

**b)** Los numerales 9, inciso a), y 11, así como el penúltimo párrafo del artículo 15 Ter del Código Penal para el Estado de Chiapas, que señalan:

**"Artículo 15 Ter.** Se clasifican como delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa los previstos en los siguientes artículos:

"...

"9. Delitos graves que determine la Ley en Contra del Libre Desarrollo de la Personalidad.

"Se consideran como delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, los siguientes:

**"a) Trata de personas, previsto y sancionado por la Ley para Combatir, Prevenir y Sancionar la Trata de Personas en el estado de Chiapas;**

"...

**"11. Delitos graves que determine la Ley en Contra de la Salud.**

**"Se consideran como delitos contra la salud, los siguientes: Contra la salud, previstos y sancionados en los artículos 475 y 476, en relación a la tabla contemplada en el artículo 479 de la Ley General de Salud. ..."**

Respecto de dichas porciones normativas debe hacerse extensiva la invalidez en tanto prevén la prisión preventiva oficiosa para los delitos de trata de personas y contra la salud previstos en los artículos 475 y 476 de la Ley General de Salud, cuestión que compete al Congreso de la Unión en los mismos términos que la calificación de gravedad.

SÉPTIMO.—**Efectos.** La invalidez de los artículos 15 Bis, inciso B), numerales 1, 2, 3, 4 y 5, y último párrafo, y 15 Ter, numerales 4, 5, 6, 9, inciso a), 11, y penúltimo párrafo, del Código Penal para el Estado de Chiapas surtirá efectos retroactivos al veintidós de septiembre de dos mil quince, fecha en la cual entró en vigor el decreto impugnado.

Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chiapas.

Finalmente, para el eficaz cumplimiento de este fallo también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado; a los Tribunales Colegiados, Unitarios y a los Juzgados de Distrito que ejerzan su jurisdicción en el Vigésimo Circuito y, finalmente, a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas.

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 15 Bis, inciso B), numerales 1, 2, 3, 4 y 5, y 15 Ter, numerales 4, 5 y 6, del Código Penal para el Estado de Chiapas.

TERCERO.—Se hace extensiva la invalidez a los artículos 15 Bis, inciso B), párrafo último, y 15 Ter, numerales 9, inciso a), y 11, y párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado de Chiapas.

CUARTO.—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 Chiapas, en los términos del considerando séptimo de esta resolución.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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 causas 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, en su apartado II, denominado "Competencia del Estado de Chiapas para legislar en materia de tortura y desaparición forzada", consistente en declarar la invalidez de los artículos 15 Bis, inciso B), numerales 1 y 2, y 15 Ter, numerales 5 y 6, del Código Penal para el Estado de Chiapas. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su apartado I, denominado "Competencia para legislar en las materias de secuestro y trata de personas" consistente en declarar la invalidez de los artículos 15 Bis, inciso B), numerales 3 y 5, y 15 Ter, numeral 4, del Código Penal para el Estado de Chiapas. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos apartándose de las consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales con algunas diferencias, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su apartado III, denominado "Competencia del Estado de Chiapas para legislar en materia de narcomenudeo", consistente en declarar la invalidez el artículo 15 Bis, inciso B), numeral 4, del Código Penal para el Estado de Chiapas. Los Ministros Cossío Díaz y Piña Hernández 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, 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 a la extensión de invalidez, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 15 Bis, inciso B), párrafo último, y 15 Ter, numerales 9, inciso a), y 11, y párrafo penúltimo, del Código Penal para el Estado de Chiapas.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos con precisiones, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. obligado por la mayoría, Laynez Potisek en contra de las consideraciones y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán efectos retroactivos al veintidós de septiembre de dos mil quince –fecha en la cual entró en vigor el decreto impugnado–. Los Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora I. consideraron que los efectos de la referida declaración de invalidez también implican la aplicación de lo dispuesto en las respectivas leyes generales a los asuntos en los que se hubieran aplicado las leyes locales declaradas inválidas.

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, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo con efectos retroactivos surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Chiapas.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

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.

**Votación que no se refleja en puntos resolutivos:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo

Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que, para el eficaz cumplimiento de este fallo, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado, a los Tribunales Colegiados, Unitarios, y a los Juzgados de Distrito que ejerzan su jurisdicción en el Vigésimo Circuito, así como a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho previo aviso a la presidencia.

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

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2019.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 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 considerarán de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de junio de 2019, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 109/2015.

### I. Antecedentes

1. En sesión pública celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 109/2015, en el sentido de declarar la invalidez de diversos artículos del Código Penal para el Estado de Chiapas.

### II. Razones de disenso

2. Ahora bien, aun cuando voté a favor de declarar la invalidez de las normas impugnadas, me separo de las consideraciones que sustentaron esa decisión, por las siguientes razones:
3. Considero que el examen de constitucionalidad de las normas impugnadas sólo debe realizarse a la luz de lo que dispone el artículo 73, fracción XXI, incisos a), b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que considero que no debe atenderse a si el Código Nacional de Procedimientos Penales ya regula o no, el tema de que se trata, o si las leyes generales especiales ya legislaron al respecto, puesto que aun cuando esto no hubiera ocurrido, ello no implica que las legislaturas locales tengan competencia para legislar en esos temas.
4. En ese sentido, estimo que no existía competencia del Estado de Chiapas para legislar al respecto, por lo que, a mi juicio, el parámetro para analizar la invalidez de los normas, debió ser en función del artículo 73, fracción XXI, incisos, a), b) y c), de la Constitución Federal.
5. Por lo expuesto, me separo de las consideraciones que sustentaron la sentencia.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2019.

Este voto se publicó el viernes 21 de junio de 2019 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. Se terminó de editar el 28 de junio de 2019. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

